



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
CIDADE UNIVERSITÁRIA PROF. JOSÉ ALOÍSIO DE CAMPOS



JOSÉ CARLOS DOS SANTOS

**AVANÇOS E CONFLITOS DA GESTÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVÉL DE ITABAIANA/SE**

São Cristóvão/SE

2019

JOSÉ CARLOS DOS SANTOS

**AVANÇOS E CONFLITOS DA GESTÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVÉL DE ITABAIANA/SE**

**ADVANCES AND CONFLICTS IN SOCIAL MANAGEMENT IN THE MUNICIPAL
COUNCIL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF BRAZIL/SE**

**AVANCES Y CONFLICTOS EN LA GESTIÓN SOCIAL EN EL CONSEJO
MUNICIPAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE BRASIL/SE**

Dissertação de Mestrado submetida à avaliação de Banca do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe. **Área de Concentração:** Organização e Dinâmica dos Espaços Agrário e Regional **Orientador:** Profº. Drº. José Eloízio da Costa

São Cristóvão/SE

2019

Santos, José Carlos dos

S237a Avanços e conflitos da Gestão Social no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana/SE / José Carlos dos Santos; orientador José Eloízio da Costa. – São Cristóvão, SE, 2019.

140 f.: il.

Dissertação (mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe, 2019.

1. Geografia rural. 2. Desenvolvimento rural. 3. Agricultura e Estado. 4. Agricultura familiar – Itabaiana (SE). 5. Política social. 6. Conselhos de cidades – Itabaiana (SE). 7. Participação social. Costa, José Eloízio da, orient. II. Título.

CDU 911.3:63(813.7)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

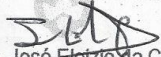


Ata da Sessão de Defesa de Dissertação de Mestrado

em Geografia de **José Carlos dos Santos**.

Aos vinte e oito dias do mês de fevereiro de dois mil e dezenove, com início às nove horas, realizou-se na sala Prof. José Alexandre F. Diniz, localizada na Didática II, 1º andar, na Cidade Universitária Professor José Aloísio de Campos, a sessão de defesa de dissertação de Mestrado em Geografia de **José Carlos dos Santos**, intitulada: "Avanços e Conflitos das Políticas Públicas no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana/SE". A defesa foi presidida pelo Professor Doutor José Eloízio da Costa, na qualidade de orientador, abriu a sessão pública e passou a palavra para o mestrando proceder à apresentação de sua dissertação. Logo após a apresentação, a palavra foi passada para o primeiro examinador, Professor Doutor Marcelo Alves Mendes, que discutiu e levantou questões relevantes para o trabalho. Ato contínuo o segundo examinador, o Professor Doutor Dean Lee Hansen, discutiu e levantou questões relevantes para o trabalho. Na sequência, o orientador teceu comentários sobre a dissertação apresentada e destacou a trajetória para a sua construção. Encerrados os trabalhos, a banca decidiu **APROVAR** o candidato. Foram atendidas as exigências da Resolução nº 25/2014/CONEPE, que regula a apresentação e defesa de Dissertação de Mestrado.

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, 28 de Fevereiro de 2019


Prof. Dr. José Eloízio da Costa

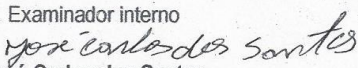
Presidente


Prof. Dr. Marcelo Alves Mendes

Examinador externo


Prof. Dr. Dean Lee Hansen

Examinador interno


José Carlos dos Santos

-Mestrando-

DEDICATÓRIA

Dedico essa conquista importante para minha vida e dos meus familiares a todos que me ajudaram direta ou indiretamente na pesquisa, por meio de comentários construtivos e indicações de leituras que vieram a me ajudar demais durante os dois anos que constituem a dissertação.

Ofereço também a todas as pessoas que cursaram comigo as disciplinas do mestrado e aos meus colegas, amigos do doutorado, por terem sido compreensivos comigo no momento em que tive as dúvidas e incertezas para construir esta dissertação.

Dedico ainda às pessoas que fizeram parte do trabalho de campo, os agricultores familiares e também os componentes do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, que abriram as portas da instituição, possibilitando que a pesquisa viesse a acontecer.

Por fim, dedico a dissertação aos meus orientadores, meus mestres na academia e pessoas que considero amigos na vida, por terem possibilitado para mim, através de seu conhecimento, participar dessa atividade importante na minha vida, trazendo uma contribuição através de um trabalho científico que poderá ser um subsídio na execução de políticas públicas para o meio rural do município de Itabaiana/SE.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e pela saúde e também por ter me colocado em uma família maravilhosa, que me deu o suporte necessário para cumprir essa etapa profissionalmente muito importante para mim, pois sem eles não seria possível a conclusão desta pesquisa.

Sou muito grato aos vários colegas e amigos que se fizeram presentes durante a execução do referente trabalho. Esse grupo é constituído primeiramente por meus familiares, amigos, mestres e colegas, que vieram a contribuir de maneira direta ou indireta na conclusão desse ciclo que se completa em minha vida profissional, por isso venho demonstrar a gratidão que tenho por todos eles.

Além disso, agradeço aos colegas e amigos do Grupo de Pesquisa sobre Transformações no Meio Rural (GEPRU), como também ao Grupo de Pesquisa sobre Dinâmica Rural e Regional (GDRR), pelas contribuições e reflexões com pensamentos ricos e prospectivos que acontecem nas reuniões semanais, vindo possibilitar um amadurecimento teórico muito importante para minha formação.

Indispensáveis também foram na pesquisa as pessoas que compõem o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) de Itabaiana, órgão que foi meu objeto de estudo nesta pesquisa. Por isso, venho por meio de palavras agradecer à secretária e ao presidente e a todos que formam a entidade pública CMDS. Assim, fica também minha gratidão aos agricultores familiares pelas informações que forneceram e mais ainda pela educação com que me receberam em suas casas, pois sem eles não seria possível que a pesquisa viesse a ter resultados.

Não poderia me esquecer da turma de mestrado da qual fiz parte e também dos alunos do doutorado que fizeram algumas disciplinas conosco. Em especial, na turma de doutorado, agradeço a Givaldo, que foi um dos grandes amigos que ganhei ao ingressar no mestrado, por sua amizade e generosidade sempre comigo.

Sou grato demais à minha irmã, Vânia, e a seu esposo, José, por terem me acolhido em sua casa durante o período das disciplinas em Aracaju, pois moro no interior do Estado e sem essa ajuda não teria conseguido cumprir com êxito a pesquisa.

Deixo também o meu agradecimento ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal de Sergipe (PPGEO/UFS), na pessoa da professora Sônia e também em

nome dos seus secretários, Mateus e Jobson, por terem facilitado, através de seu trabalho, a execução desta dissertação.

Também agradeço à CAPES por ter financiado o estudo, pois sem essa instituição de fomento não seria possível concluir esse ciclo em minha vida.

Ademais, fica o agradecimento a quem me orientou o professor Dr. José Eloízio da Costa, primeiro por ter sido muito generoso comigo, me recebendo com decência e simplicidade. Sem sua inteligência e seu discernimento científico, não seria possível concluir esta pesquisa. Uso, também, as mesmas palavras para agradecer ao professor Dr. Marcelo Alves Mendes pelas suas contribuições teóricas, sempre estando ao meu lado e me possibilitando avançar no curso.

Portanto, termino estes agradecimentos dizendo que as pessoas que me orientaram foram indispensáveis para o êxito da pesquisa, sendo pessoas que sempre serão lembradas em minha vida como muito respeitadas e queridas.

“As distinções sociais só podem se fundamentar na sua utilidade comum. ”

Artigo I, *Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão*, França 1789.

(Thomas Piketty, *O capital no século XXI*, 2014).

RESUMO

Atualmente observa-se que estudiosos e pesquisadores têm-se debruçado na discussão e avaliação dos resultados sobre a importância da participação e decisão dos atores sociais nas institucionalidades, face à descentralização dos recursos públicos direcionados aos municípios e estados. O objetivo desse estudo consiste em analisar o processo de Gestão Social e seus conflitos a partir da efetivação e avanços dos projetos no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do município de Itabaiana/SE, bem como dos resultados decididos e executados nessa instância colegiada institucional em escala municipal. A pesquisa em tela está fundamentada na abordagem empírico-analítica e tem como metodologia a pesquisa qualitativa, subsidiada pelos dados quantitativos com a utilização dos seguintes procedimentos teórico-metodológicos: levantamento e análise de fontes primárias e secundárias, orientadas por pesquisas bibliográficas e documentais; realização de entrevistas e aplicação de questionários aos atores sociais, que serão tabulados e analisados. Logo, os resultados do estudo apontam que mesmo com os avanços das políticas públicas no município de Itabaiana-SE, por meio da aprovação e execução dos projetos sociais em 18 comunidades rurais ainda assim, o poder público municipal via CMDS através do arranjo colegiado do juntamente com a secretaria municipal de agricultura, atuam no apoio de propostas e ações para os agricultores de forma insatisfatória. O que impossibilita se reproduzir socialmente de maneira organizada e assim poderem ter inserção no mercado para comercialização de produtos. Assim, o trabalho vem demonstrar a necessidade da participação do Estado na transformação do meio rural através das políticas públicas, por meio de um processo de Gestão Social, a fim de empoderar os atores sociais participantes nas ações públicas para assumir compromisso e responsabilidade na organização de uma nova geração de agricultores familiares com autonomia e tecnicamente competentes para viver sem a dependência das políticas sociais oriundas do Estado. Portanto, a pesquisa se faz entender como desafio à democratização de políticas públicas para o meio rural, principalmente em função da falta de envolvimento dos atores que são responsáveis por gerir tais atividades na medida em que os projetos acontecem após sua aprovação são executados sem o devido acompanhamento e avaliação uma vez que os representantes do poder público não dão a devida assistência aos atores que dependem dessas práticas, para melhorar sua qualidade de vida no meio rural do município, abordado na pesquisa.

Palavras-chave: Agricultura Familiar. Desenvolvimento Rural. Participação Social. Políticas Públicas.

ABSTRACT

Currently it appears that scholars and researchers have been perched in the discussion and evaluation of the results on the importance of participation and decision of social actors in the models, face à descentralização dos recursos públicos direcionados aos municípios e estados. The aim of this study is to analyze Social management processes and their conflicts from the effectiveness and progress of the projects in the Municipal Council of sustainable development of the municipality of Brazil/SE, as well as the outcome decided and executed in this instance collegiate municipal-scale institutional. Screen research is based on empirical-analytical approach and qualitative research methodology, subsidized by the quantitative data with the use of the following theoretical and methodological procedures: survey and analysis of primary and secondary sources, bibliographical and documental research-driven; interviews and questionnaires to social actors, will be tabulated and analyzed. Soon, the results make study points even with the action of the public policies of Brazil, through the adoption and implementation of social projects in 18 communities choose yet, the municipal public power via the WSSD through the arrangement the collegiate along with the municipal agriculture, working in support of proposals and actions for farmers so unsatisfactory. What makes it impossible to reproduce socially in an orderly manner and so may have the market for marketing of products. Thus, the work shows the need of the State's participation in the transformation of rural areas through public policies, through a process of social management in order to empower the social actors to take commitment and responsibility for organizing a new generation of farmers with autonomy and technically competent to live without the dependency of social policies from the State. Therefore, the research you do understand how to challenge the democratization of public policies for the rural areas, mainly due to the lack of involvement of actors who are responsible for managing such activities to the extent that the projects happen after your approval are run without proper monitoring and evaluation since the representatives of the public authorities do not give due assistance to actors who depend on these practices, to improve your quality of life in rural areas of the municipality, discussed in research .

Keywords: Family Agriculture. Rural Development. Social Participation. Public Policy.

RESUMEN

Actualmente parece que académicos e investigadores han encaramado en la discusión y evaluación de los resultados sobre la importancia de la participación y decisión de los actores sociales en los modelos, debido a la descentralización de los recursos públicos destinados a Estados y municipios. El objetivo de este estudio es analizar los procesos de Gestión Social y sus conflictos de la eficacia y el progreso de los proyectos en el Consejo Municipal de desarrollo sostenible del municipio de Brasil/SE, así como el resultado decidido y ejecutado en Esto crea una instancia de escala institucional municipal colegial. Investigación de pantalla se basa en el enfoque empírico analítico y metodología de la investigación cualitativa, subvencionado por los datos cuantitativos con el uso de los procedimientos teóricos y metodológicos siguientes: estudio y análisis de fuentes primarias y secundarias, bibliográficas y documentales basada en la investigación; entrevistas y cuestionarios a actores sociales, que serán tabulados y analizados. Pronto, los resultados del estudio señalan que incluso con los avances de las políticas públicas en Brasil, a través de la adopción e implementación de proyectos sociales en 18 comunidades rurales aún, el poder público municipal a través de la Cumbre mediante el acuerdo colegial junto con la agricultura municipal, trabajando en apoyo de propuestas y acciones para los agricultores tan insatisfactorios. Lo que hace imposible reproducir socialmente de una manera ordenada y que puede tener el mercado para la comercialización de productos. Así, el trabajo muestra la necesidad de la participación del estado en la transformación de zonas rurales a través de las políticas públicas, a través de un proceso de Gestión social, con el fin de empoderar a los actores sociales para asumir la responsabilidad y el compromiso de organizar una nueva generación de agricultores con autonomía y técnicamente competente para vivir sin la dependencia de las políticas sociales desde el estado. Por lo tanto, la investigación que entienda cómo desafiar la democratización de las políticas públicas para las zonas rurales, principalmente debido a la falta de participación de los actores que se encargan de gestionar este tipo de actividades en la medida en que los proyectos se suceden después de su aprobación se ejecutan sin la adecuada supervisión y evaluación ya que los representantes de los poderes públicos no dan asistencia debida a los agentes que dependen de estas prácticas, para mejorar su calidad de vida en las zonas rurales del municipio, en la investigación .

Palabras clave: Agricultura. Desarrollo Rural. Participación Social. Políticas públicas.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Área de estudo, Projetos efetivados a partir do CMDS presentes nos povoados do município de Itabaiana 2018.....	23
Figura 02. Organograma da pesquisa.....	61
Figura 03. Representação esquemática do fluxo de condicionantes e problemas dos Conselhos.....	64
Figura 04. Localização da área de estudo, Sergipe Microrregião Agreste, Povoados do município de Itabaiana, 2019.....	70
Figura 05. Povoados contemplados com projetos via CMDS, município de Itabaiana, 2019.....	74
Figura 06: Plenária no CMDS com os agricultores familiares.....	76
Figura 07. Cisternas obtidas via Projeto PROSPERAR.....	82
Figura 08. Cisternas obtidas via PRONESE.....	82
Figura 09. Gráficos com valores dos projetos assinados na PRONESE no período 2011/2012 em reais.....	83
Figura 10. Primeiro processo de beneficiamento da castanha.....	84
Figura 11. Castanha no segundo processo de beneficiamento.....	86
Figura 12. Máquina empacotadora das castanhas para o consumo.....	86
Figura 13. Beneficiamento na fase final pronto para a comercialização.....	87
Figura 14. Armazém comunitário.....	88
Figura 15. Máquinas da Associação do Povoado Mangabeira.....	89
Figura16. Passagem Molhada.....	95
Figura 17. Ponte de Concreto.....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. População de Homens e Mulheres: um comparativo de dados de Itabaiana, da Microrregião do Agreste Sergipano e do estado de Sergipe, referente ao comparativo do ano de 2010.....	45
Tabela 02. População Rural e Urbana: um comparativo de dados de Itabaiana, da Microrregião do Agreste Sergipano e do estado de Sergipe, referente ao comparativo do ano de 2010.....	71
Tabela 03. Classe de rendimento nominal mensal domiciliar do município de Itabaiana/SE no ano de 2010.....	90
Tabela 04. Relação dos projetos desenvolvidos na PRONESE 2011/2012.....	94
Tabela05. Projetos desenvolvidos e executados pelo CMDS 2011/2012 - Valores em reais.....	103

LISTA DE QUADRO

Quadro. Panorama das associações de agricultores familiares no município de Itabaiana/SE.....	32
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CMDS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CPS	Conselhos populares
CUT	Central Única do Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
FETRAF-BRASIL	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEI	Nova Economia Institucional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PIBIC	Programa de Iniciação Científica
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONESE	Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1.1 Territórios, Espaço e Geografia	26
1.2 Políticas públicas e fortalecimento da participação social do agricultor familiar no meio rural	31
1.3 Conselhos Municipais como uma forma de democratizar as Políticas Públicas no Meio Rural.....	37
2 INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALIDADES: A IMPORTÂNCIA DA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL.....	43
2.1 O desenvolvimento rural e a importância da valorização dos agricultores familiares por meio da participação do Estado	44
2.2 A importância das políticas públicas para o desenvolvimento rural no município de Itabaiana/SE, com seus avanços e desafios a partir do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável.....	51
2.3 O Papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e a Participação do Estado no Meio Rural.....	57
3 DESCENTRALIZAÇÃO E EMPODERAMENTO: ANÁLISE DOS REBATIMENTOS DAS ATIVIDADES DO CMDS NO MUNICÍPIO DE ITABAIANA	68
3.1 A questão da descentralização dos projetos sociais e a influência política: impactos no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável na sua relação com a comunidade	68
3.2 As relações sociais no meio rural e a importância da atuação do poder público	98
3.3 Gestão social: os desafios para promover o desenvolvimento rural	106
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	119
I - PERFIL DA FAMÍLIA	130
APÊNDICE A - Questionário Semi-Aberto da Pesquisa - Beneficiário.....	124
APÊNDICE B – Questionário da Pesquisa - Presidente do Conselho.....	129
APÊNDICE C – Roteiro de Entrevistas - Abertas - Presidente da Associação.....	131
APÊNDICE D - Roteiro de Entrevistas - Abertas - Secretária de Agricultura.....	134

INTRODUÇÃO

Atualmente, observa-se que estudiosos e pesquisadores têm se debruçado na discussão e avaliação dos resultados sobre a importância da participação e decisão dos atores sociais nas institucionalidades, face à descentralização dos recursos públicos direcionados aos municípios e estados. Nas últimas décadas do século XX, as políticas públicas voltadas para o espaço rural têm criado mecanismos institucionais que incentivam a participação dos atores sociais, e as contribuições dessas políticas são de suma importância para o desenvolvimento rural. Dessa maneira, o protagonismo dos atores tem sido colocado como um elemento essencial na perspectiva do desenvolvimento rural e do fortalecimento da agricultura familiar, sendo praticamente um consenso nos discursos de gestores públicos, movimentos sociais, entidades não governamentais e organismos internacionais.

Agricultura é uma tipologia de funcionamento de produção na dinâmica rural, assim é nesse aspecto que a intervenção via políticas públicas pode se constituir como um instrumento importante para o desenvolvimento rural, ao normatizar programas de oferta de crédito, como pode ser comprovado nos casos rurais, é onde as políticas públicas possibilitaram saldo positivo tanto econômico quanto social para os atores beneficiados com essas atividades desenvolvidas pelo Estado.

Nessa perspectiva, para um melhor entendimento sobre a atuação das políticas públicas direcionadas ao meio rural, é indispensável compreender o papel do Estado com suas instâncias e seus programas de intervenção social. Desse modo, é importante a atuação das políticas públicas enquanto forma de inserção de grupos sociais, uma vez que eles devem ser considerados como atores sociais de superação em um contexto histórico de precarização e marginalização da população rural.

Assim, o Estado deve atuar como agente responsável por reduzir as precárias condições de trabalho e reinventar oportunidades dignas favoráveis, principalmente para a população residente no meio rural. Neste sentido, a Gestão Social aparece como um espaço de democratização do poder público, criando um ambiente de debate que vem quebrar o paradigma de um Estado centralizador das ações. Nesse contexto, os atores irão participar das decisões políticas como um agente ativo, estando presentes na avaliação e no monitoramento social dos recursos públicos, tendo um papel de protagonista no processo, visando um empoderamento desses atores. Desse modo, esse processo irá ocorrendo no meio rural, que apresenta constantes transformações, o que impulsiona uma maior dinamicidade em suas

relações sociais, visto que os agricultores familiares precisam se reinventar para se manter no mercado, conseguindo garantir sua reprodução na sociedade.

A Gestão Social no meio rural se operacionaliza por meio da interação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), ou CMDS, já que em alguns municípios, como é caso de Itabaiana/SE, o Conselho perdeu o nome rural em sua titulação, não perdendo seu viés agrário. Assim, torna-se relevante a busca por um espaço mais democrático para que os agricultores familiares possam se integrar no mercado consumidor de forma competente, a fim de conseguirem se reproduzir em médio prazo sem dependerem das políticas compensatórias do governo.

Em Borges (2015), é possível compreender que os Conselhos são, em tese, um dos principais agentes de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Portanto, são espaços de negociação entre governos e sociedade civil organizada no que tange à condução das políticas públicas municipais.

O Estado, ao viabilizar a participação da sociedade civil nos processos decisórios de controle social através da participação popular via mecanismos de gestão, como os Conselhos, descentralizando o poder de decisão e outorga à sociedade a oportunidade de participar e se tornar protagonista do processo político. Logo, esse processo pode ser denominado de “descentralização do poder”, bem como de expansão da participação de membros da sociedade civil organizada (MARQUESAN; BERNARDO; BAZZANELLA, 2017, p. 43)

É importante enfatizar que a ideia de autonomia não implica a formulação consciente das estratégias a serem implementadas pelo grupo familiar nem a independência em relação às condições internas. Mas, diferentemente do trabalhador assalariado, a unidade familiar de produção, por ser sustentada pela íntima relação entre relações de trabalho e laços de parentesco, apresenta maior margem de negociação interna na elaboração de caminhos alternativos de reprodução social (CARNEIRO, 1999).

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) tornam-se uma forma na qual os atores sociais têm espaço para expressar suas opiniões e sugestões nas decisões sobre as políticas públicas em que são beneficiados, colaborando com as propostas e estratégias de desenvolvimento. Nesses termos, a Gestão Social no meio rural acontece através da interação do Conselho Municipal de Desenvolvimento rural Sustentável (CMDRS) com a comunidade que faz parte das associações rurais, com a finalidade de proporcionar o empoderamento dos atores sociais.

Diante do exposto, o objetivo deste estudo consiste em analisar o processo de Gestão Social e seus conflitos a partir da efetivação e de avanços dos projetos desenvolvidos no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do município de Itabaiana/SE, bem como os resultados decididos e executados nessa instância colegiada institucional em escala municipal. Dando seguimento ao êxito da pesquisa, estão sendo propostos alguns objetivos específicos, a saber: fazer a caracterização da relação existente entre o Conselho e os atores sociais e suas dificuldades internas com seus rebatimentos nos processos de tomada de decisão em nível individual/colegiada; e, também, analisar os conflitos no processo de Gestão Social do CMDS e a inserção das políticas públicas efetivadas no município de Itabaiana/SE. Destaca-se também o intento de abordar a questão da inserção do Estado no processo de Gestão Social do CMDS em Itabaiana/SE, seu alcance, sua importância e seus gargalos. Desse modo, o estudo se volta para obter a compreensão sobre o alcance das ações voltadas para o meio rural no município citado, valorando os resultados, assim como a avaliação perante seus beneficiários, em especial os agricultores familiares.

Para alcançar os resultados do estudo, o processo será realizado por meio de algumas questões de pesquisa, que são seguintes: como os projetos destinados ao meio rural devem ser uma alternativa para a independência econômica e social por meio das atividades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável CMDS para os agricultores familiares do município de Itabaiana? Por que a rotatividade política com os membros do (CMDS) se torna um entrave para a coesão do processo de Gestão Social no meio rural do município? De que maneira a falta de capacitação profissional para gerir os projetos rurais por parte dos conselheiros está formando um obstáculo para o avanço da participação dos agricultores familiares através do processo de gestão social? Quando existe a aprovação dos projetos por parte do Conselho, deveria existir monitoramento da política pública durante o tempo em que ela estiver em vigor, com o intuito de promover maior alcance dos projetos para seus beneficiários?

Desse modo, a pesquisa se realiza por meio de estudos bibliográficas e fichamentos, destacando-se autores renomados no âmbito nacional e regional ressaltando as leituras de que são primordiais no tocante, contudo no âmbito nacional para justificar está presente pesquisa, autores como HOLANDA (1995), FAORO (2013), VIANNA (1982), que explicam a sociedade brasileiras com suas “mazelas”, encontrando no patrimonialismo um marco histórico negativo através do período colonial que ainda hoje pode ser encontrando na cultura do povo brasileiro, e também com a releitura desses autores clássicos a exemplo de

COMPARATO (2017), pois o mesmo traz uma importante contribuição sobre a oligarquia de poder no país como um traço negativo da cultura brasileira.

E também outro autor primordial da geografia brasileira discorrendo sobre a formação territorial do Brasil, a partir do Nordeste como é o caso de ANDRADE (2005) sendo um dos pioneiros a explicitar o que seria o Nordeste, por meio da ocupação do solo e também através relações de trabalho e produção para entender as atividades econômicas que possibilitam a compreensão do porque a região concentra a mais desigualdade social no país. E também, autores clássicos como é caso de SANTOS (1999,2004), e MOREIRA (2017) deixando suas contribuições sobre como entender o papel e a importância da geografia para sociedade.

Com autores nacionais estudiosos sobre as políticas públicas como podem ser vistos em GOHN (2003, 2004, 2006, 2011) que é autora em destaque no cenário brasileiro com seus vários livros sobre Conselhos Gestores, ressaltando a importância dos espaços de participação social na promoção de uma sociedade, onde os recursos públicos estão sendo descentralizados; e também em BRANDENBURG (1999). O referencial teórico também se apoia em BUARQUE (2002), que associa a descentralização ao fortalecimento do poder local e entende este fator decisivo para a participação e para a democratização do processo decisório, sem ignorar sua importância para a própria educação política da sociedade. Assim, a partir NAVARRO (2001), que concebe o Estado como entidade responsável por promover o desenvolvimento rural promovendo políticas que irão diminuir a pobreza rural.

Neste sentido, como uma forma de enriquecer o presente trabalho foi, utilizado também autores internacionais que trazem em suas escritas visões mais diversificadas de forma do empoderamento visto como é visto na obra de Romano, (2002). Como também, autores a exemplo de COLEMAN (1990), BOWLES (2002) e SABATINI (2009) trazendo o debate o conceito de capital social e suas contribuições para o desenvolvimento por meio das ações coletivas.

Além de SEN (2010) um autor renomado internacionalmente ganhador do prêmio Nobel, que traz uma grande contribuição sobre desenvolvimento a partir da superação das privações das liberdades como uma única forma que possibilita os atores sociais a conseguir êxito em suas atividades. Por outro lado, a metodologia está alinhada em várias escalas de estudiosos, no âmbito regional se apoia em autores que trazem grandes contribuições sobre o meio rural como é caso de MENDES (2013,2014) e também em LOPES (2009). Ambos os autores dedicam seus estudos sobre a dinâmica do meio rural sergipano, ainda assim outros regionais como CARVALHO e COSTA (2009,2010) que contribuem com estudos a respeito

do município de Itabaiana com destaque para a dinâmica comercial e seus rebatimentos para o desenvolvimento local.

A pesquisa foi desenvolvida com a técnica de amostragem estratificada, que se deu da seguinte forma: primeiramente, houve a divisão da população em subgrupos (com comportamento homogêneo relativamente à variável estudada) chamados estratos; em segundo lugar, aconteceu a escolha da amostra aleatória simples de forma independente em cada subgrupo ou estrato, sendo escolhidos cinco povoados presentes no município de Itabaiana/SE, de um total formado por 18 comunidades rurais; nesses povoados selecionados, por sua vez, foram desenvolvidos os cinco projetos rurais diferentes que constituem o objeto de estudo da pesquisa em tela, como pode ser visto no Mapa I.

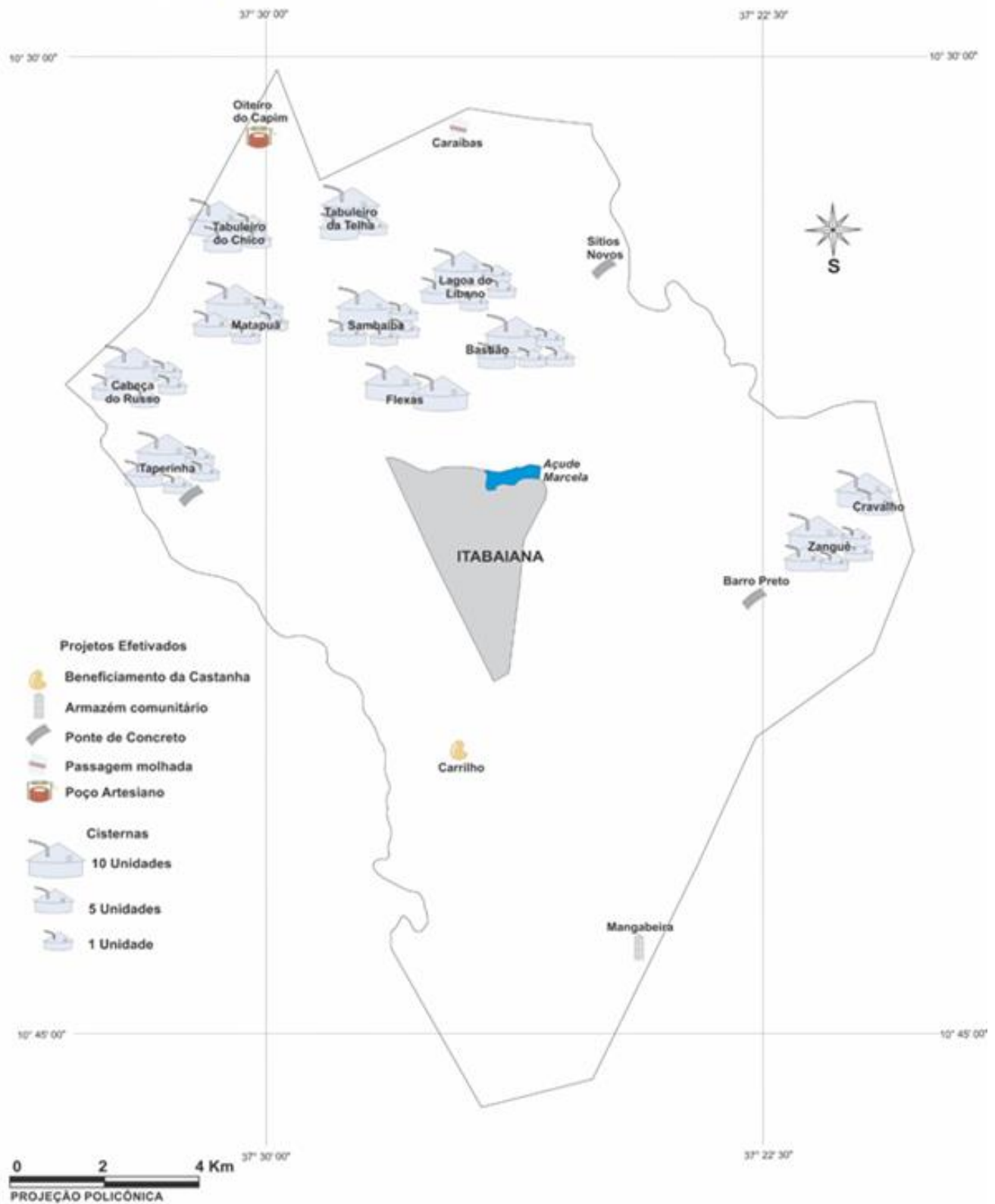
Foram aplicados 25 questionários, sendo 5 por povoado, com a intenção de compreender o perfil socioeconômico dos agricultores familiares, como também obter informações sobre as atividades realizadas no CMDS em cada localidade, formando uma amostragem de 1/3 em relação ao total da pesquisa realizada nos povoados contemplados com os projetos. Foram realizadas, também, entrevistas com 5 presidentes das associações que constituem os povoados estudados, com o presidente do CMDS, bem como com a secretária de agricultura, possibilitando para a pesquisa informações técnicas de cunho político e econômico sobre a aprovação desses projetos sociais desenvolvidos no meio rural, a saber: Cisternas, Passagem molhada, Ponte de concreto, Armazém comunitário e Galpão de beneficiamento da castanha.

O município de Itabaiana, conforme figura 01, encontra-se localizado na porção central do estado de Sergipe e faz parte da microrregião do Agreste de Itabaiana e, devido à sua localização estratégica, tornou-se uma área importante economicamente para o estado. Segundo Carvalho e Costa (2010), o município ganhou destaque nessa área em virtude do fluxo de pessoas e produtos, uma vez que as pessoas se deslocavam do Norte para o Sul de Sergipe com a finalidade de comercializar produtos. Por isso, muitos atores sociais fixaram moradias no município para facilitar no deslocamento.

De acordo com os dados do IBGE (2018), a população atual é de cerca de 94.696 habitantes, ocupando uma área de unidade territorial de 337,295 km², correspondendo a uma densidade demográfica de 258,30 (hab./km²). O município localiza-se na latitude 10°41'06" Sul e na longitude 37°25'31" Oeste, estando a sede municipal numa altitude de 188 metros, apresentando o clima semiárido localizado no Agreste sergipano, ficando a 57 km da capital do estado, Aracaju, possuindo 21 bairros em sua estrutura urbana e 75 povoados na zona rural

que compõe a sede municipal. As principais atividades desenvolvidas no meio rural estão ligadas à agropecuária (com destaque para a criação de bovinos, suínos e caprinos), destaca-se ainda na produção de hortifrutigranjeiros.

Figura 01: Área de estudos, Projetos efetivados a partir do CMDS, presentes nos povoados do município de Itabaiana, 2018.



Fonte: Atlas digital sobre os recursos hídricos do Estado de Sergipe, 2004.

Elaboração: José Hinaldo Lima e José Carlos dos Santos.

Dessa forma, o município de Itabaiana é caracterizado por possuir uma dinâmica econômica que se destaca em relação aos demais municípios da microrregião, comportamento esse que acaba afetando o espaço geográfico do Agreste de Itabaiana, e com isso o meio rural, com exceção de Itabaiana, os municípios da microrregião ainda possuem sua população residindo predominantemente nessa área, mesmo diante do processo de esvaziamento do campo brasileiro, como apontado por Mendes (2012). Por essa razão, torna-se necessário analisar esses municípios e compreender o comportamento de seus agricultores, já que, devido à atuação da agricultura como carro-chefe do município de Itabaiana, o seu poder de atração pode influenciar o desenvolvimento da pluriatividade nos municípios situados no seu entorno. Isso pode ser visto nos dados da tabela com as características de rendimento domiciliar no município.

Com base nesses elementos, torna-se possível verificar as condições de reprodução das unidades familiares e a dinâmica que envolve a área onde se encontram localizadas no município de Itabaiana, haja vista que, para compreender a realidade e as possibilidades de renda dos agricultores familiares, é preciso entender e relacionar os elementos sociais, econômicos e culturais presentes nas relações estabelecidas. Por isso, faz-se necessária a atuação do Estado, por meio das políticas públicas, para dinamizar as condições sociais da população no meio rural.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais, sendo que, na primeira parte, aparece a discussão de como é importante a presença do Estado por meio das políticas públicas, proporcionando alternativas para superar a pobreza no meio rural. Dessa maneira, esse processo de descentralização dos recursos públicos no viés analisado no estudo poderá acontecer através das atividades do arranjo colegiado, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana.

Assim sendo, é apresentada, na primeira parte do estudo, a discussão sobre o entendimento das categorias de análise Território e Espaço, sendo fundamentada na importância da ciência geográfica como contribuição no desenvolvimento à presente pesquisa, e também será apresentado o debate teórico sobre os desafios da efetivação das políticas no meio rural, a partir do arranjo institucional, tipificado como Conselho. Já no capítulo seguinte será abordada a discussão sobre instituições e institucionalidades, ficando claro que, para a realização do desenvolvimento rural, é necessária a presença do poder público que descentralize as ações através ao desenvolvimento de políticas públicas que envolvam a participação dos atores sociais como protagonistas nesse processo, por meio de instituições articuladas ao Estado. Por sua vez, no capítulo subsequente, é enfatizada a importância das

políticas públicas destinadas ao meio rural, como também seus rebatimentos na vida dos agricultores familiares do município, isso por meio das associações de agricultores familiares, sendo beneficiários através de projetos sociais de grande importância para o empoderamento social desses atores, os agricultores familiares, que necessitam que o Estado descentralize seus recursos para alcançar melhorias na qualidade de vida daqueles

1 ANÁLISE DOS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL

No capítulo em tela, será apresentada a discussão sobre o entendimento das categorias de análise Território e Espaço, sendo fundamentada na importância da ciência geográfica como contribuição no desenvolvimento à presente pesquisa, e também será apresentado o debate teórico sobre os desafios da efetivação das políticas no meio rural, a partir do arranjo institucional, tipificado como Conselho. Além disso, serão realizadas discussões sobre a importância da democratização das políticas públicas para o meio rural enquanto uma forma de promover uma nova reconfiguração territorial no campo. Isso opera por meio de processos de Gestão Social vindo possibilitar aos atores sociais participarem das discussões e tomadas de decisões dos processos de execução e efetivação das políticas públicas.

1.1 Territórios, Espaço e Geografia

Para o entendimento da sociedade, é indispensável o papel da geografia, com suas categorias de estudo, possibilitando o conhecimento sobre a realidade por meio dos trabalhos científicos. Nesse contexto, as concepções que restringem o poder e o território ao Estado não compreendem as várias dimensões e escalas que eles assumem, além de que aqueles que lhes retiram o monopólio não compreendem que o poder é um tipo de relação entre os seres humanos (MAIA, 2010). Assim, a concepção mais próxima da que é defendida nesta pesquisa é a de Souza, quando afirma que “[...] *o território não é o substrato do espaço social em si, mas sim um campo de forças as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial*” (2003, p. 97).

Em Borges (2015), o vínculo existente entre democracia, espaço e política ou entre território e cidadania é indissolúvel. Certamente porque todos esses conceitos são, sem exceção alguma, constitutivos e portadores de uma geograficidade, o que revela a pertinência de uma análise geográfica desses problemas. Assim, ao se atribuir ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chama-se atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade. Nesta pesquisa, reafirma-se a relevância do município como o espaço de aprendizagem e exercício da cidadania e aprimoramento da democracia. Considerou-se, nessa perspectiva, o município como a escala espacial e política pertinente à revelação do fenômeno analisado, isto é, a dimensão participativa da democracia brasileira.

De acordo com Gohn,

Para uma. Sociedade democrática só é possível via o caminho da participação dos indivíduos e grupos sociais organizados. Não se muda a sociedade **apenas** com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade. É no plano local, especialmente num dado território, que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região; no local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera Capital Social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social (2004, p. 24).

Desse modo, fica clara a importância de entender o território por meio de suas relações de poder estando em transformação com as políticas públicas, criando com isso uma nova reconfiguração espacial no meio rural, assim como a compreensão do processo de Gestão Social que vem para contribuir com o reordenamento territorial e acontece através das atividades públicas realizadas nos municípios, possibilitando a redução dos índices de pobreza no meio rural e melhorando a qualidade de vida dos agricultores familiares.

Sendo assim, a ideia de desenvolvimento territorial entrou para o vocabulário acadêmico e dos formuladores de políticas públicas no Brasil na virada dos anos 1990 para a presente década. A partir de 2003, esse enfoque passa a orientar todo um leque de iniciativas e de políticas públicas para os espaços rurais, dentre os quais se destaca a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

Entretanto, de acordo com Souza (1995) analisando Raffestin, que entende o poder como algo relacional porque em todas as relações há poder, aquele mostra que só concorda com Raffestin no sentido de que o espaço precede o território, divergindo no entendimento sobre o poder como o território sendo fruto das relações de poder e não somente um substrato espacial.

O território é, nesse sentido, parte de uma extensão física dos espaços, mobilizada como elemento decisivo no estabelecimento de um poder e controle. Por intermédio desse controle, é possível a imposição de regras de acesso e de circulação, bem como a normalização de usos, de atitudes e de comportamentos sobre esse espaço (FRAGA, 2007).

Embora o debate em torno do conceito de território não constitua uma novidade nas discussões geográficas, tendo sua raiz ainda na Geografia Política Clássica, a polissemia que envolve sua definição tem ensejado, nos últimos anos, debates profícuos no seio de diversas áreas das ciências humanas, particularmente no campo da ciência geográfica onde a tradição dos estudos territoriais tem condicionado o constante processo de redefinição do conceito,

valorizando assim uma multiplicidade de aspectos definidores (como relações sociais cotidianas, multiescalaridade, poder, etc.) na interpretação dos fenômenos geográficos contemporâneos (FERREIRA, 2014).

Pode-se dizer, então, que na atualidade o debate em torno do território, assim como de outros conceitos correlatos – como territorialidade e territorialização –, assume importância imprescindível para a geografia. Tal importância exige que o conceito seja revisitado constantemente frente aos processos de reordenamento do espaço geográfico mundial em suas múltiplas dimensões (política, econômica, simbólica, cultural, etc.) (FERREIRA, 2014).

Considera-se, além disso, que:

A dinâmica territorial do campo brasileiro, mais precisamente no Nordeste, depende da criação de políticas públicas que estimulem a formulação descentralizada de projetos capazes de valorizar as particularidades locais e regionais no processo de desenvolvimento, visto que o desenvolvimento rural não acontece espontaneamente sem uma combinação de ações envolvendo atores sociais dos diferentes segmentos da sociedade (SANTOS; FERREIRA; MENDES, 2017, p. 37).

Ferreira (2014), analisando Souza (2001), entende que a questão primordial, quando se aborda território, não é na realidade quais são as características geoecológicas e os recursos naturais de certa área, nem tampouco as ligações afetivas e de identidade de um determinado grupo com seu espaço, mas “[...] o verdadeiro *Leitmotiv* é o seguinte: quem domina ou influencia e como domina ou influencia este espaço” (FERREIRA, 2014, p. 78-79). Por tal visão, fica claro que as relações de poder constituem elemento central na definição de território. Afirma-se também que territórios existem e são construídos (e desconstruídos) dentro de escalas temporais as mais diferentes e que podem ter um caráter permanente, mas também podem ter uma existência periódica ou cíclica.

Nesse sentido, sobre o entendimento do conceito de território com seus diversos enfoques, utilizam-se autores clássicos que tratam do tema, tais como: Raffestin (2010), Haesbaert (2007), Souza (1995) e também Milton Santos (1999). Dessa maneira, compreende-se a diferenciação entre espaço e território como algo imprescindível para a formação dos estudantes de geografia. A categoria território é analisada seja pelo viés econômico, por meio de Caio Prado Jr., seja pela abordagem político-jurídica de Haesbaert. Souza, por sua vez, apresenta o entendimento de território como algo fruto das relações, desmistificando as ideias de Raffestin, que concebe o território como substrato preexistente no espaço, entendendo que o poder se restringe ao Estado e ao território.

Dessa maneira, o território sempre esteve vinculado ao poder, ou melhor, o território só pode existir por meio deste, essa é a assertiva mais comum dentro dos estudos territoriais, desde *O príncipe*, de Machiavel, passando por Ratzel, pela geopolítica, assim o poder sempre foi entendido como manifestação do poder estatal (MAIA, 2010).

É possível compreender que ao longo de décadas foram necessários debates para a formação do pensamento geográfico junto com seus conceitos-chave, e um desses conceitos que esteve sempre em pauta na ciência geográfica foi o de espaço, o qual foi concebido por vários autores de diferentes correntes de pensamento, cada um dando enfoque diferente para esse importante tema.

O livro do professor Milton Santos, *Espaço do Cidadão*, lançado em 1987, é uma das primeiras e principais referências no âmbito da Geografia brasileira quanto à importância de se discutir o problema do modelo cívico e da prática da cidadania no país. No ano anterior, 1986, no contexto de transição democrática do Brasil, o aludido autor já havia esboçado importantes reflexões relacionadas à temática da cidadania, especialmente no sentido de contribuir com o debate sobre a redemocratização e a elaboração da nova Constituição (BORGES, 2015).

Em Santos (2004), a categoria geográfica espaço surge como produto resultante da técnica que foi acumulada ao longo dos tempos pela sociedade, sendo que os seres humanos são os sujeitos sociais que corroboram para a formação do espaço geográfico. Desse modo, a compreensão do espaço é uma leitura que é indispensável para a ciência geográfica, por isso sua contribuição para entender os desdobramentos da sociedade. Nesse contexto, é importante trazer uma contribuição sobre a importância da categoria espaço para a geografia, possibilitando o entendimento das transformações que estão acontecendo na sociedade com seus rebatimentos na vida das pessoas. O espaço é enxergado como histórico e produzido, sendo uma instância estrutural da sua totalidade que reúne uma mediação determinante da história. Além disso,

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, entre sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. Sistemas de objetos e sistemas de ações interagem (SANTOS, 1994. p. 55).

Sendo assim, Corrêa (2000) se utiliza do usufruto do trabalho das outras correntes filosóficas e articula suas ideias com as dos principais pensadores de cada corrente, mostrando o que cada um compreende por espaço geográfico para poder chegar ao cerne do seu texto, a

saber: apresentar um conjunto de ideias que permite compreender o que seria o conceito de espaço para a ciência geográfica e suas abordagens existentes para pensar o espaço segundo vários pensadores. O espaço é concebido de várias formas, mas todos os pensadores comungam da mesma ideia de que o espaço é um conceito-chave para a geografia, independentemente da forma como ele esteja sendo abordado.

De acordo com o pensamento de Lefebvre (2012), que sinaliza a passagem da historicidade à espacialidade e, nesse processo, expõe a função do espaço na produção da sociedade contemporânea, o espaço não se pode dizer que seja um produto como qualquer outro, ou um objeto ou soma de objetos, uma coisa ou coleção de coisas, uma mercadoria, é algo muito mais complexo.

Nesses termos, os autores referentes ao texto admitem que os conceitos espaciais são de fundamental importância para a geografia, sendo tarefa dos geógrafos descrever e analisar a interação dos fenômenos sociais, em seus tempos históricos. Dessa forma, o espaço é visto como base indispensável para a vida do homem, envolvendo as condições de trabalho por meio das relações socialmente produzidas.

Dessa maneira, Moreira (2017) deixa claro que a geografia que hoje se conhece tem suas origens no século XIX. Em sua florescência e seu desenvolvimento, concorrem duas grandes filiações, as Sociedades de Geografia e as Universidades. Ainda assim, o conhecimento que se produz nas sociedades de Geografia é um conhecimento de tudo que se refere a povos e territórios dos diferentes cantos do mundo, reunindo as sociedades viajantes, naturalistas, militares e cientistas de várias procedências acadêmicas. Desse lado, o conhecimento que se produz em universidades e centros de pesquisa tem um cunho especificamente científico e reúne professores e pesquisadores formados e dedicados ao desenvolvimento e à atualização das teorias e dos métodos científicos que dão embasamento à ciência geográfica.

Ainda assim, em Moreira (2017), a geografia como ciência passou por vários processos de sistematização para chegar até o vigente momento da contemporaneidade, se transformando numa fonte de conhecimento imprescindível à vida do ser humano, contribuindo para a compreensão do espaço e seus acontecimentos que possibilitam a formação do entendimento das sociedades por meio do pensamento geográfico.

A leitura de Santos (2004) vem revelar um espaço geográfico cada vez mais globalizado e artificializado, em que a natureza deixa de ser natural para se tornar artificial em mundo de coisas efêmeras integradas ao sistema global em seu estágio supremo. “Em ‘uma sociedade em que o papel das tecnociências marcadas, por temporalidades que podem ser

hegemônicas ou não em um tempo do 'vazio', o homem e todos os demais transformam os territórios em nacionais em territórios influenciados pela economia internacionalizada. O espaço constitui um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoados por sistemas. De acordo com Castro (2012), a aceitação de uma dimensão política do espaço exige o reconhecimento prévio da política como um elemento com certo grau de autonomia na sociedade, e, também, do fenômeno político como relevante para a organização espacial.

Considera-se o presente período histórico como algo que pode ser definido como um sistema temporal coerente, cuja explicação exige que seja levada em conta as características atuais dos sistemas técnicos e suas relações como realização histórica, por manter uma descentralização de informação entre ciência e sociedade, realizando atividades que busquem demonstrar e intervir nas realidades atuais, gerando um conhecimento que seja viável para as pessoas e possibilitando um melhor sistema educacional que seja mais democrático. Desse modo, as relevâncias dos estudos aumentam, pois, elas, sendo bem elaboradas, virão apresentar resultados positivos na sociedade.

1.2 Políticas públicas e fortalecimento da participação social do agricultor familiar no meio rural

Nas últimas décadas, ampliou-se o debate sobre as políticas sociais, no contexto das lutas pela democratização do Estado e da sociedade no Brasil. Desde os anos 1980, é possível observar mudanças decorrentes da atuação de novos interlocutores no campo das políticas sociais. Ainda assim, o cenário político da década de 1990 introduz inflexões importantes nesse movimento, relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, na gestão e no controle social das políticas públicas. Vai ganhando força a ideia de constituição de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais (RAICHELIS, 2000). Desse modo, duas formas importantes de realização desse processo são a descentralização dos recursos públicos no meio rural, e o papel dos representantes dos agricultores familiares, pois se tratam de espaços importantes de participação dos atores sociais através de discussões, deliberações e acompanhamento das ações. E, para o caso concreto, podem ser destacados os povoados beneficiários desses processos, conforme o Quadro 01, a seguir.

Quadro - Número de famílias beneficiadas pelas associações presentes nos povoados no município de Itabaiana-SE

NÚCLEOS ASSISTENCIAIS	LOCALIDADES ASSISTIDAS	NÚMERO DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS	TIPOS E QUANTIDADE DE ALIMENTOS PRODUZIDOS
Associação de agricultores familiares do Povoado Bom Jardim	Povoado Bom Jardim, Povoado Zanguê, Sociedade Benf. do Trabalhador, Conjunto Gilton Garcia, Abrigo Snr. Vidas em Suas Mãos	613	7.356 kg de feijão e 9.195 litros de leite
Associação de agricultores familiares do Povoado Cajaíba	Povoado Cajaíba, Povoado Ribeira, Povoado Mangueira, Povoado Carrilho, Povoado Lagoa do Forno, Povoado São José, Bairro São Miguel Teles	763	9.156 kg de feijão e 11.445 litros de leite
Associação de agricultores familiares do Povoado Matapoã	Povoado Matapoã, Povoado Flexas, Povoado Boqueirão, Povoado Caraíbas, Povoado Oiteiro Capim, Povoado Pé de Serra de Tiririca, Povoado Várzea do Gama, Povoado Sobrado, Povoado Sambaíba, Povoado Cabeça do Russo, Bairro Riacho Doce, Bairro Campo Grande	638	7.656 kg de feijão e 9.570 litros de leite
Associação de agricultores familiares do Bairro São Cristóvão	Bairro São Cristóvão, Bairro Invasão, Bairro Moita Formosa, Povoado Serra, Povoado Cajueiro	677	8.124 kg de feijão e 10.155 litros de leite
Total	29 localidades	2.141	32,292 kg de feijão e 40.365 litros de leite

Fonte: Número de famílias associadas no município de Itabaiana-SE, CMDs, 2018.

Elaboração: José Carlos dos Santos, Fevereiro, 2019.

No entendimento de Gohn (2004), o “empoderamento” da comunidade, é para que ela seja protagonista de sua própria história, tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas neste novo milênio. Trata-se de processos que tenham capacidade de gerar ações de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores sociais –, atores fundamentais na organização e no desenvolvimento de projetos, assim como acontece no exemplo acima, em que os agricultores familiares foram contemplados com a política pública de doações de alimentos para o meio rural do município de Itabaiana.

Nesse sentido, o grande desafio do desenvolvimento rural está associado à capacidade de gestão e controle social dos recursos públicos destinados à efetivação da política territorial no Brasil, como ausência de clareza entre o entendimento conceitual da abordagem territorial

e sua efetivação por meio de projetos e ações setoriais, contrariando a lógica territorial (SANTOS; PERREIRA; MENDES, 2017).

Desse modo, no modelo de sociedade capitalista que se fundamenta na exploração dos seres humanos por meio do trabalho, a descentralização do poder surge como tentativa crucial de diminuir as disparidades sociais através da prática de auto governança, sendo que cada ator social pode participar das decisões políticas em torno de suas vidas. Nesse sentido, deve-se entender o empoderamento como “resultado da desapropriação e da reconstrução de categorias de pensamento, classificação e ação dispostas no interior do universo social em que se situam os agentes, eles próprios sendo reconstrutores desse universo social” (FERREIRA et al., 2007, p. 145).

Para tanto, os estudiosos acima se inserem no debate atual que amplia a dimensão política do Estado para a compreensão de suas funções no capitalismo contemporâneo, contribuindo para a ampliação das teorias marxistas tradicionais em relação ao Estado e às possíveis mudanças sociais, como segue:

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e programariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais (HOFLING, 2001, p. 32).

Além do mais, como o sistema capitalista é caracterizado por crises estruturais em que as pessoas ficam desempregadas e deixam de fazer parte da economia do mercado, resultando em momentos delicados para a manutenção econômica e social do país, cabe ao Estado atuar como uma entidade que irá regular o sistema, criando estratégias para diminuir as crises e garantir os meios necessários para a manutenção do sistema. Nesse âmbito,

No contexto dos anos 1990, a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma - como participação cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadã, baseada na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o caráter do Estado (GOHN, 2002, p. 12).

Em que pesem os questionamentos acerca da capacidade de uma política mudar a cultura da sociedade, uma política pública descentralizada que tem como objetivo articular as iniciativas da sociedade para o desenvolvimento rural deve contribuir para a publicitação, de forma a levar seus objetivos e ações a todos os atores sociais. Além disso, precisa criar

condições para que a sociedade tenha condições de exercer certa fiscalização sobre as decisões tomadas e sobre a utilização dos recursos públicos.

Nesse período, se formaram o processo e as estratégias para a introdução de políticas públicas para fomentar o meio rural, o que está associado a uma concepção de desenvolvimento rural nas áreas a partir da atuação do Estado (NAVARRO, 2001). Assim, o Estado exercia a função mediadora dos interesses dos atores sociais do meio rural e das políticas públicas capazes de realizar no conjunto, tendo em vista um quadro de melhoria das condições de vida para os trabalhadores rurais brasileiros. Com isso,

No entanto, as transformações econômicas que resultaram de políticas dos anos 1990, a região Nordeste vem operar como laboratório social das políticas de desenvolvimento rural por ser principalmente considerada a região economicamente marginalizada pelo processo de modernização agrícola, centralizado nas demais regiões brasileiras e explorado por várias décadas. Em parte, essa discussão foi sintetizada por Schneider (2010), quando analisou o desenvolvimento rural no seu contexto histórico, abordando que “está forte identificação do desenvolvimento rural com a agenda das ações de intervenção do Estado ou das agências de desenvolvimento acabou afastando muitos pesquisadores e estudiosos deste tema”, por considerá-lo excessivamente político e normativo no meio rural que busca seu desenvolvimento.

Tem-se como parte crucial no processo de Gestão Social a ação-conjunta entre o Estado e as instituições acadêmicas, pois é através do poder público que acontecem a consolidação e o fortalecimento das ações que irão promover as melhorias para os atores sociais, possibilitando um empoderamento social nas vidas dessas populações que vivem nos estados brasileiros, e isso através dos sindicatos rurais, que são uma forma de assegurar os direitos dos agricultores familiares que se encontram como uma classe que necessita de recursos públicos para alcançar desenvolvimento e apresenta como atrativo um espaço que seja sinônimo de bem-estar social e de crescimento econômico e não um espaço que é fadado à pobreza ou à miséria. Assim,

Por fim, cabe destacar que na década de 1990 o governo federal criou o programa nacional fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na tentativa de facilitar o acesso dos pequenos agricultores (nominados então como “agricultores familiares”) às novas tecnologias de produção via concessão de crédito subsidiado. Ademais, o Pronaf seria uma tentativa de incorporar os pequenos agricultores ao sistema de mercado, facilitando a transição de uma agricultura de subsistência para uma mercantil. Contudo, apenas o acesso a crédito não consegue suprir todas as deficiências históricas que esses agricultores estão sujeitos, tais como baixo grau de instrução do produtor ou gestor do estabelecimento, falta de infraestrutura para o escoamento da produção, carência de recursos e conhecimentos básicos para

incorporação de novos sistemas produtivos e métodos, entre outras restrições (BOUNAIN; GARCIA, p.30 2013b).

Nesse contexto, a sociedade brasileira não tem dado a devida atenção a um processo molecular – incipiente, é verdade – de tomada de consciência e de organização que pode abrir o caminho para uma nova relação com o seu meio rural. A proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a montagem de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão social sobre os recursos dos fundos constitucionais e públicos sobre a própria política agrícola, a experiência de construção dos assentamentos e um esforço inédito de formação dos agricultores para o exercício da cidadania por parte das próprias organizações que os representam fazem parte de um movimento que o país mal conhece e, conseqüentemente, não valoriza (ABRAMOVAY, 2000).

Nesse sentido, em Sen (2010) é explicado a importância que a liberdade de participar do intercâmbio econômico tem papel crucial na vida das pessoas e no desenvolvimento da sociedade, visto que a integração ao mercado gera melhorias no estilo de vida e, ao mesmo tempo, quando não acontece, gera a exclusão e a privação de liberdades. Dessa forma, o papel fundamental do Estado, nessa perspectiva do desenvolvimento, é atuar como entidade que irá viabilizar, por meio das políticas públicas, tal desenvolvimento, porque este não existe somente em bases econômicas que deixem de lado as questões sociais. Logo, ao se pensar em políticas públicas, os atores não podem ser passivos, devem ser atuantes como partes diretamente ligada à construção do processo.

Por outro lado, a nova economia institucional (NEI) e suas aplicações para a agricultura trazem uma contribuição que mostra seus principais níveis de análise por meio de seus resultados para o setor agrícola e suas interfaces com as indústrias. Assim, a influência fundamental das instituições sobre o desenvolvimento econômico recai sobre seu papel na indução das decisões de investimento, sendo essa uma decisão que tem longo prazo como horizonte, visto que uma regra somente tem efeito se for percebida como previsível (AZEVEDO, 2000).

Nesses termos, trata-se de uma contribuição sobre a economia institucional que é dividida em nova economia institucional, que deu progressão às primeiras formas de se pensar como se constitui essa forma de organização social tão importante para o desenvolvimento da sociedade. Desse modo, é importante compreender os diferentes usos dos termos institucionais que acontecem por meio de literatura especializada.

Dada a limitação de racionalidade, os agentes econômicos são incapazes de antecipadamente prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa

ocorrer quando da futura realização da transação, de modo que as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras e garantir que os compromissos sejam honrados dentro da continuidade da sua interação. É nesse contexto que as formas organizacionais adquirem importância na avaliação da eficiência do sistema econômico (BURLAMAQUI; FAGUNDES, 1996).

Nesse momento, sobre a importância da agricultura familiar na sociedade contemporânea como uma forma de manutenção da juventude no meio rural, isso não pode ser compreendido sem uma análise histórica da estrutura agrária no país, passando pelo debate relacionando o agricultor familiar ou camponês como classes sociais que necessitam de um Estado descentralizador para suas reproduções sociais.

Em Altafin (2007), no mesmo sentido, as pesquisas acadêmicas buscam compreender o papel exercido por esse segmento social na estrutura político-econômica do País e sugerir formas para inserir as parcelas ainda excluídas do processo de desenvolvimento. É nesse contexto que o termo “agricultura familiar” se consolida e se nos difundem diferentes setores da sociedade. Ele é utilizado como um guarda-chuva conceitual que abriga grande número de situações, em contraposição à agricultura patronal, tendo como ponto focal da polarização o tipo de mão-de-obra e de gestão empregado. Nesse contexto,

[...] a agricultura familiar é reconhecida como importante ator social, responsável por parte significativa das dinâmicas rurais e de grande relevância na articulação rural-urbana, especialmente em municípios menores. Isso significa dizer que a componente cultural do modo de vida rural tem relevância na busca de um novo paradigma de desenvolvimento e que, nessa componente, a agricultura familiar tem sido identificada como tendo papel de destaque (ALTAFIN, 2007, p. 17).

Portanto, nesse contexto em que a população no meio rural necessita da presença de um Estado que pense em políticas públicas para a superação da pobreza rural, a geografia pode contribuir na formulação dessas políticas, ao analisar as desigualdades regionais e entender como as escalas geográficas podem definir as localidades para a implantação, por meio dos territórios, da participação e descentralização dos recursos públicos.

1.3 Conselhos Municipais como uma forma de democratizar as Políticas Públicas no Meio Rural

Alguns pesquisadores de acordo com Gohn (2011), afirmam que os Conselhos são invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados, com a escrita “Concelhos” municipais (escrita da época com “c”), como forma político-administrativa de Portugal em relação a suas colônias.

Mas essa forma de organização, em que pese a existência de profundas variações, não é nova na história. Particularmente no Brasil, a forma “Conselhos” se insere na agenda política dos anos 1970 e 1980, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público o Conselho comunitário para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Essas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o Conselho uns órgãos embrionários de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte (GOMES, 2003, p. 38-39).

Em Abramovay (2001), a esmagadora maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDRS) teve origem no período posterior à criação do PRONAF, e, no município de Itabaiana, quando indagados sobre a motivação que levou à criação dos Conselhos, os informantes da pesquisa corroboraram com a ideia de que a exigência formal é o principal fator para a sua criação. Essa indução à criação dos CMDRS pelo PRONAF Infraestrutura torna quase inevitável que o principal agente desse processo seja o poder público municipal.

Buarque (2002) associa a descentralização ao fortalecimento do poder local e, assim, entende essa associação como um fator decisivo para a participação e para a democratização do processo decisório, sem ignorar sua importância para a própria educação política da sociedade. Desse modo, compreende que a descentralização também contribui no sentido de atuar sobre a efetividade das iniciativas e ações do planejamento para o êxito das políticas públicas.

Além disso para Moura (2011), a investigação desses Conselhos possibilita compreender o debate político e as relações de poder que se estabelecem nesses espaços compostos por diferenciados atores portadores de interesses específicos e distintos. Nesse

cenário, têm-se manifestações concretas da heterogeneidade e complexidade da composição desses Conselhos, principalmente no que se refere à agricultura familiar, bem como o embate entre diferentes concepções de desenvolvimento rural e desenho democrático. O CMDR é o espaço principal para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou de um município. Representantes dos agricultores familiares têm papel fundamental na elaboração e gestão das políticas públicas.

A componente central no entendimento Giordano (2003) é definir, por outro lado, é o poder: empoderar-se é conquistar poder, ou seja, adquirir a capacidade (o poder) de mudar a posição que se ocupa em um determinado campo social de disputa (no caso o do desenvolvimento rural). Quando se discute a pobreza, não se pode esquecer que uma de suas dimensões fundamentais é precisamente a ausência de direitos e de poder: os que não têm qualquer poder são condenados a uma situação de pobreza, que é não um fato da natureza, como se sabe, mas uma relação social que nega poder e direitos humanos básicos a certos grupos sociais. Por isso, a noção de empoderamento dos atores sociais – no sentido da conquista de poder por parte desses atores – é tão indispensável quando se discute pobreza e desenvolvimento rural.

Na perspectiva de Borges (2015), são analisados os recursos institucionais de participação política (instituições participativas) à disposição da sociedade nordestina para a intervenção social na agenda pública local. Em outros termos, a análise diz respeito à institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas, por meio da criação e atuação de Conselhos Municipais.

A partir da Constituição de 1988, na leitura de Santos (2002), delineia-se uma nova institucionalidade, que tem como concepção romper com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade. Isso com a introdução de mecanismos que combinam a democracia representativa com a democracia direta, seja no plano legislativo, instituindo a iniciativa de lei popular, ou no plano executivo, através do plebiscito, do referendo e da criação de órgãos de gestão colegiados e paritários.

O documento da SDT e do extinto MDA (2005) apresenta um conceito importante que irá auxiliar nas melhorias das demandas nas políticas sociais, pois a Gestão Social é uma maneira de gerir assuntos públicos, nesse caso em particular as políticas e iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais. Para que ela ocorra de maneira eficaz, deve se apoiar em sistemas descentralizados, baseados em forte participação, com maior

fluidez e densidade de informação, de estabelecimento de parcerias e de articulações em rede. Na ideia de Gestão Social, pretende-se que os agentes sociais, a sociedade civil e os poderes públicos estejam presentes em todos os momentos, que vão desde a mobilização e a sensibilização daqueles que precisam ser envolvidos até o posterior acompanhamento e controle social sobre as ações pactuadas.

Esses novos formatos na leitura de Santos (2002) as participações institucionalizadas provocam um deslocamento nos termos do debate sobre a autonomia nos anos 1990 em relação às décadas anteriores, colocando-se a questão da possibilidade da constituição de esferas de participação que não estejam subsumidas à lógica da administração pública, permitindo a emergência de valores, normas, diretrizes e propostas construídas no espaço da sociedade. Nesse contexto, a questão da autonomia, atualizada e posta em outros termos, pode se constituir em referencial normativo e instrumental analítico pertinente para a discussão do modelo de participação institucionalizada através dos Conselhos.

Em Gomes (2003), a questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes no Brasil, com a Constituição de 1988. Isso é reflexo de uma longa história de lutas e conquistas visando uma maior participação popular e também do forte ambiente pró-redemocratização presente no ocaso do Regime Militar, quando a centralização decisória se confundia com o autoritarismo dos vinte anos de ditadura, assim a “Constituição Cidadã” inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder.

Nesse contexto, para Silva e Milagres (2016), a participação se encontra atrelada a outro elemento-chave para a difusão do conhecimento; a participação estimula a ocorrência de processos de aprendizado coletivo, fortalece os laços e contribui para geração de Capital Social, ou seja, para que ocorra processo de empoderamento, é preciso que entre em cena outro tema, a Educação.

Os Conselhos Municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, participando efetivamente da gestão de políticas públicas (formalização, implementação e avaliação), constituindo-se assim como o real espaço de construção da cidadania plena. A experiência dos conselhos municipais mostra que o envolvimento da população tanto diretamente (como em assembleias de Conselhos distritais) quanto através de representantes das principais entidades da sociedade civil, além de garantir um caráter mais democrático à gestão pública, possui potencial para interferir no desenvolvimento dos atores sociais rurais.

Abramovay (2001) propõe que a primeira missão de um Conselho de desenvolvimento rural consiste em insurgir-se contra a crença fatalista tão arraigada na opinião brasileira de que as palavras rurais e desenvolvimento são antagônicos. O que a experiência internacional tem mostrado é que tanto nos casos das regiões urbanas mais problemáticas como nas áreas rurais o processo de desenvolvimento depende de uma ação pública que reúna atores governamentais de diferentes áreas e a sociedade civil local. A segunda condição para o funcionamento de um Conselho de desenvolvimento rural é que ele seja capaz de estabelecer contratos confiáveis tanto entre seus membros e a população beneficiada por seu funcionamento como também com os organismos que o financiam.

Apesar de ser um emblema da democracia participativa, o orçamento participativo emergiu como modelo que iniciou todo esse processo com as décadas. Ao lado dele haveria de se mencionar os Conselhos Municipais e estaduais, com funções consultivas e por vezes deliberativas na definição das políticas sociais, segundo Santos (2016). Assim, quando a democracia coexiste com a situação de pobreza, é pouco provável o empoderamento dos cidadãos para participar ativamente da vida pública. Nesse sentido, gera-se um círculo vicioso no qual convivem, sem se aproximar, procedimentos poliárquicos com a exclusão social (BAQUERO, 2006).

Na leitura de Almeida Neta et al. (2014), o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável é o espaço principal para a discussão de propostas que atendam às demandas dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas. O programa parte da proposta de privilegiar a agricultura familiar no desenvolvimento rural, indicando as instâncias locais participativas (Conselhos) como espaço apropriado para a manifestação de interesses e a tomada de decisão democrática.

Assim, a experiência dos Conselhos Municipais vem se estabilizando e muito acrescenta para o aprofundamento da democracia brasileira, como também para a construção e a reprodução contínua de uma cultura política de participação da população no exercício do poder legítimo. Além de reflexo da vontade soberana popular, os Conselhos são condição para uma conduta política institucionalizada, capaz de garantir a prática e a conservação dessa vontade (BORGES, 2015). Portanto, ainda em Borges (2015), os canais institucionais de participação social retratam as faces das novas instituições políticas em uma outra ordem social e política – a democrática – não apenas de direitos, mas também em sua efetivação. São instituições que representam espaços democráticos de interface entre Estado e sociedade civil para a negociação, a cooperação e a mediação de conflitos sociais, além de espaços para a construção de acordos em prol de determinado projeto político.

Desse modo, muito do que fora realizado em termos de políticas públicas nessas décadas não estimulou o desenvolvimento rural local, mas ocasionou o esvaziamento do campo em favor das grandes cidades. Somente na década de 1990, motivado por entidades internacionais movidas pelo sindicalismo rural brasileiro, é que se passa a definir políticas públicas em favor da demarcação da agricultura familiar como categoria viável e promotora de desenvolvimento sustentável (CARVALHO; COSTA, 2017).

Discute-se aqui, a partir de Borges (2015), o papel dos Conselhos Municipais no processo de consolidação da democracia e na construção da participação social no Brasil. Procurou-se, dentre outras coisas, avaliar o desempenho e o impacto das ações dessas instâncias sobre a sociedade e o governo local nos municípios nordestinos; analisar se os Conselhos funcionam como espaços políticos legítimos de representação política, participação social e ação política; verificar até que ponto o projeto participativo brasileiro gestado, sobretudo, pelos movimentos sociais em suas longas e árduas lutas se impôs como princípio político na sociedade nordestina e diagnosticar como se dá a atuação desses espaços junto ao poder público local para a efetivação dos novos direitos da cidadania criados e reconhecidos pela Constituição de 1988.

Sob esse olhar, a descentralização é concebida por Buarque (2002) como a transferência de autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas a unidades espacialmente menores, entre qual o município e as comunidades de decisão e autonomia de gestão, as unidades territoriais entre instâncias públicas e instituições privadas. O autor diferencia também os conceitos de descentralização e desconcentração, sendo esse último interpretado como as transferências de responsabilidades executivas para unidades menores, mas sempre do poder decisório e da autonomia de escolha.

De outro modo, Romano (2002) usa a expressão empoderamento dos pobres e de comunidades para dizer que isso se dá pela conquista da autonomia plena dos direitos de cidadania, ou seja, a capacidade de um ator individual ou coletivo usar seus recursos econômicos, sociais e culturais para atuar com responsabilidade no espaço público na defesa de seus direitos, influenciando as ações do Estado na distribuição dos serviços e dos seus recursos.

Em Serpa (2011), aparece a importância de se compreender a participação cidadã nas decisões políticas, assim a questão suscita reflexão aprofundada sobre a legitimidade das representações da sociedade civil e do Estado nos Conselhos, colegiados e conferências, em suma, nos diferentes fóruns de participação, bem como sua institucionalização e seu papel na

formulação e na implementação da gestão de políticas públicas nos municípios, estados e regiões do país, se possuem caráter consultivo ou deliberativo.

No ponto de vista de Favareto e Demarco (2010), entendendo os contornos das políticas para o desenvolvimento rural, ao menos duas lições derivam do que foi aqui exposto. Primeiro, o estímulo a formas descentralizadas de produção e à diversificação das economias locais mostra-se claramente desejável para criar ambientes e instituições que possam favorecer a ampliação das possibilidades dos indivíduos e a diminuição dos constrangimentos negativos sobre suas escolhas. Segundo, a mudança institucional pode até ser induzida, mas somente mediante mecanismos cuja repercussão só se manifesta em termos de médios e longos prazos, seja pela via do aprendizado, seja pela via do acúmulo e da conversão de recursos mobilizados na direção da mudança. São afirmações que sugerem quão distante as instituições para o desenvolvimento rural ainda estão do intento muitas vezes desejado de promover a dinamização econômica com promoção da coesão social e por meio de formas responsáveis de uso social dos recursos naturais.

Dessa forma, no que tange ao meio rural, a modernização da agricultura acentuou a diferenciação social e o desenraizamento de agricultores, ocasionando uma perda de identidade, sendo preciso procurar meios para reconstruir suas relações sociais e de trabalho em uma sociedade refratária à oferta de empregos e mão-de-obra (BRANDENBURG, 1999). Sendo assim, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem ao longo do tempo melhorando, apesar de que ainda tem apresentado falhas, pois se questionam as possibilidades reais de uma democratização social e se aponta, frequentemente, a necessidade de uma combinação entre as duas instâncias, o Estado, através do (CMDRS), e a população, para atingir melhores resultados para a sociedade.

Nesse contexto, dá-se a entender que o meio rural brasileiro, por meio de uma perspectiva que vê o rural como parte integrante do desenvolvimento, “longe de passar pela ignorância de um rural fadado a desaparecer e a se dissolver no urbano, supõe duas dinâmicas paralelas, uma rural, outra urbana, complementares e construindo-se e desconstruindo uma à outra”. Ainda assim, Abramovay (2001) enxerga um rural em relação contínua com o urbano com o qual partilha semelhanças e continuidades, mas cujo processo de inter-relação e interpenetração não destrói as particularidades nem representa seu fim; ao contrário, trata-se de um rural que atualmente se constitui como espaço que emerge para o desenvolvimento por meio do empoderamento social. Assim, evidencia-se a importância de analisar o processo de gestão social das políticas públicas, com o intuito de fomentar a vida dos agricultores

familiares do município com seus desafios e impactos enfrentados pelos atores sociais inseridos nesse processo.

Um dos principais desafios a serem destacados nos conselhos rurais é sobre a cultura institucional da desigualdade social que irá necessitar de órgãos públicos para induzir o desenvolvimento. No entanto, para isso acontecer tem que ser identificada a presença massiva da representação da sociedade civil e a influência tanto na elaboração das ações territoriais quanto na formulação desses projetos. Por isso,

No âmbito federal, desde 2002, programas dos ministérios da Cultura (MINC) e do desenvolvimento Agrário (MDA) vêm sendo elaborados e implementados na perspectiva de valorização do componente territorial e das identidades regionais, buscando aproximar a sociedade civil das esferas de governo a partir de uma nova perspectiva de institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas no território nacional (SERPA, 2011, p. 38).

Por isso, estão sendo verificadas dificuldades da maioria dos agricultores em apresentar racionalidade econômica para retratar os ganhos oriundos das atividades agrícolas, diante da diversidade das rendas encontradas nesses domicílios, uma vez que acabam não sabendo a verdadeira importância da atividade agrícola na reprodução da família. Nesses termos, o estudo pode proporcionar novos olhares sobre a realidade rural, assim como estratégias de intervenção pública, fornecendo elementos que contribuam para a inclusão dos pequenos produtores no sistema produtivo diante dos desafios presentes no espaço geográfico estudado, ao mesmo tempo em que amplia o debate acadêmico e político a respeito das políticas de desenvolvimento rural nos dias atuais.

2 INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALIDADES: A IMPORTÂNCIA DA DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Neste capítulo, será abordada a discussão sobre instituições e institucionalidades, ficando claro que, para a realização do desenvolvimento rural, é necessária a presença do poder público que descentralize as ações através ao desenvolvimento de políticas públicas que envolvam a participação dos atores sociais como protagonistas nesse processo, por meio de instituições articuladas ao Estado. Desse modo, a partir da leitura de Borges (2015) e Gohn (2003), os Conselhos são, em tese, um dos principais atores de inovação do cenário político nacional, pois representam espaços legítimos de expressão de interesses, mediação de conflitos e construção de consensos. Portanto, são espaços de negociação entre governos e sociedade civil organizada no que tange à condução das políticas públicas municipais.

2.1 O desenvolvimento rural e a importância da valorização dos agricultores familiares por meio da participação do Estado

Em Amaral (1996), o autor apresenta um tipo de modelo de desenvolvimento regional endógeno, em que a criação de infraestrutura oferecida pelo Estado é realizada para facilitar a iniciativa popular, dando subsídios para os investimentos nas economias locais rurais. De acordo com Arretche (2010), a descentralização vem ocorrendo apenas por viés na forma de distribuir recursos públicos, desse modo não acontece o desenvolvimento em sua essência.

Além disso, Silva e Milagres (2016) têm se utilizado de termos, como empoderamento de agentes locais, para a formulação de instituições que possam debater problemas sociais da localidade e assim promover a participação social dos beneficiários das políticas públicas institucionais. Ou seja, a partir de uma instituição criada pelos beneficiários, poderia haver a divisão da responsabilidade e do compromisso na gestão e no orçamento dos recursos públicos, criando uma nova forma de estabelecer o desenvolvimento local, utilizando para tanto os próprios atores da comunidade, ouvindo a demanda e promovendo um processo participativo e democrático na condução das políticas públicas.

A tabela a seguir aponta as populações rurais e urbanas em Itabaiana e nos respectivos municípios da microrregião do Agreste e do Estado de Sergipe, sendo possível observar que Itabaiana se destaca tanto no que se refere à população rural quanto à população urbana residente no município. Com isso, é relevante ressaltar que, mesmo não apresentando suas principais atividades econômicas ligadas à agricultura, é importante apontar o fato de a

população rural do município ser a maior da microrregião, ainda que, em termos relativos, represente menos de 25% da população total do município.

Tabela 01. População Rural e Urbana: um comparativo de dados de Itabaiana, da Microrregião do Agreste Sergipano e do estado de Sergipe, referente ao comparativo do ano de 2010.

POPULAÇÃO	Rural	Urbana	Total
Itabaiana	19.258	67.709	86.967
Microrregião do Agreste de Itabaiana	57.622	102.666	160.288
Sergipe	547.651	1.520.366	2.068.017

Fonte: População Rural e Urbana de Itabaiana/SE, Censo de 2010.

Elaboração: José Carlos dos Santos, Dezembro, 2018.

Sendo assim, é de suma importância a participação dos atores sociais locais nas atividades públicas, no sentido de promover o processo de Gestão Social nas comunidades rurais, objetivando diminuir as desigualdades sociais que impossibilitam o desenvolvimento rural. Por isso, é indispensável que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana/SE envolva atores de diversos setores da sociedade local, pois quanto maior o envolvimento das pessoas, por meio das associações de agricultores e também através de outras organizações sociais urbanas, isso irá enriquecer a atuação do colegiado municipal, possibilitando maior êxito na execução das atividades e criando alternativas para que os atores sociais contemplados com essas políticas venham a dinamizar suas rendas e consigam sair da linha de pobreza, em especial no meio rural.

Nas análises do documento da SDT, MDA (2005), o planejamento deve ser entendido como o movimento capaz de levar ao alcance de uma situação desejada de modo eficiente, eficaz e efetivo, com o maior aproveitamento de esforços e recursos disponíveis, objetivando o aumento das rendas mensais das famílias no município. Enquanto tal, o planejamento pressupõe a capacidade dos agentes de reconhecer a situação atual, projetar um horizonte desejado, identificar os entraves para chegar até ele e arranjar de maneira inteligente e viável os recursos necessários para tanto.

A exposição dessas informações sobre a composição dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rurais (CMDRs) permite que se façam algumas considerações. Mesmo não havendo a exigência de que os CMDRs sejam paritários, é preciso que esteja presente, em sua composição, a pluralidade de representatividade. É importante que os vários segmentos existentes no município estejam representados no Conselho, garantindo que as decisões

tomadas sejam apoiadas tanto pelo poder público quanto pela sociedade. O exercício do pluralismo é, portanto, fundamental, representando força e equilíbrio para o conselho. Essas características são perdidas quando um segmento predomina sobre o outro. Da mesma forma, quando o número de representantes de agricultores é inferior a 50%, o desempenho do conselho é prejudicado (IPARDES, 2003).

Essa participação da sociedade civil na esfera pública provoca o que é chamado de Gestão Social (BRASIL, 2005), isto é, a interação de grupos organizados da sociedade, oriundos de movimentos sociais, associações, cooperativas, etc., transformando esse ambiente num local de debate dos problemas locais enfrentados pela sociedade. A participação pode então ser entendida como uma forma de redistribuição do poder, pois delega atividades ou funções aos indivíduos, formando espaços de debate, construindo propostas de melhoria, numa atuação conjunta entre sociedade civil e governo. Essa democracia na participação pode germinar soluções para as injustiças, desigualdades e discriminações oriundas de regimes autoritários (SILVA; MILAGRES, 2006).

Para Affonso (2000), é possível compreender que o poder econômico ligado ao político parlamentar forma um dos entraves para o desenvolvimento regional e local, constituindo um limite para a federação: “Neste sentido, o fator de difusão da descentralização e federalização, devem-se considerar, ainda, a emergência do fenômeno da ‘globalização’ ou da ‘mundialização’ do capital” e o enfraquecimento simultâneo do poder regulatório dos Estados nacionais, em que o governo toma decisões que são prejudiciais para o poder interno. Assim, o autor vem discutir alguns traços específicos do ressurgimento do federalismo brasileiro, no contexto dos processos de descentralização na América Latina, para mostrar que, num sentido relevante, a crise do Estado Nacional desenvolvimentista e as reformas liberalizantes nos anos 1990 ameaçam, no Brasil, algumas das bases sobre as quais se tem assentado a Federação.

Nesse sentido, a capacidade de saber produzir conhecimento e de saber geri-lo eficazmente está na base da criação da riqueza, assim é importante reforçar a ideia de que a aprendizagem e sobretudo a inovação não resultam de atos individualizados, mas são atividades socialmente construídas em decorrência de várias interações. Isso leva os agentes econômicos a requerer maior flexibilização na gestão do fator de trabalho e dos seus custos e uma maior diversificação interorganizacional.

Por meio da leitura de Borges (2015), a experiência dos Conselhos Municipais vem se estabilizando e muito acrescenta para o aprofundamento da democracia brasileira, como também para a construção e a reprodução contínua de uma cultura política de participação da

população no exercício do poder legítimo. Além de reflexo da vontade soberana popular, os Conselhos são condição para uma conduta política institucionalizada, capaz de garantir a prática e a conservação dessa vontade.

No novo contexto, o desenvolvimento rural “torna-se um conceito polissêmica para algum poder (seus especialistas e seus comunicadores) fatores muitas vezes significa crescimento da produtividade à custa dos recursos naturais e a exclusão social”. Outros autores são mais cuidadosos e incorporam questões do ambiente. Propõe-se aqui pensar nisso como uma construção social, orientada para o crescimento socialmente produtivo; que deve correr para a sustentabilidade e observar convênios entre gerações em relação aos recursos naturais, bem como o respeito às diferenças culturais, étnicas, de gênero, idade, religião, formas de vida, em um contexto social, da igualdade de oportunidades no campo da saúde, educação, habitação e alimentação (WANDERLEY et al., 2001).

Entre os programas governamentais de desenvolvimento rural que buscam valorizar o espaço local, está o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em especial a linha de fomento. Por outro lado, esse segmento objetiva financiar a implantação, a linha de infraestrutura e serviços, com a ampliação e a modernização da infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural. O Pronaf visa fortalecer a organização dos municípios para a elaboração, execução e avaliação de programas municipais de desenvolvimento rural, estabelecendo parcerias entre o poder público e a sociedade, por meio da criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs) (IPARDES, 2003).

Em Toledo e Oliveira (2017), as propostas de participação popular apresentaram-se como uma forma de democratização e de aumento da eficiência/eficácia das políticas públicas, o que possibilitou afirmar a tentativa de inverter as prioridades da ação governamental, priorizando os segmentos sociais tradicionalmente ausentes do acesso às políticas. Em tese, essa participação permitiria maior controle e transparência na deliberação e realização das políticas públicas, como também contribuiria para um melhor planejamento e monitoramento dos efeitos dessas políticas.

Rocha (2009) compreende que o contexto político e social brasileiro, das últimas décadas do século passado, tem sido marcado pelo processo de redefinição do papel do Estado, a partir da universalização dos direitos de cidadania, da descentralização e da gestão democrática das políticas públicas. Trata-se, assim, de um novo formato institucional, legitimado pela Constituição Federal de 1988, integrante do processo de execução da gestão

descentralizada e participativa, que ocorreu no Brasil nos anos de 1990, nas esferas municipal, estadual e federal. Silva e Milagres, no entanto, questionam:

Como tornar essa participação válida e legalmente aceita? Para que esses locais de debate e participação se tornem um meio de gestão coletiva, onde possa acontecer tomada de decisões, é necessária a institucionalização desse ambiente de discussão, negociação e participação da sociedade civil, para que então possa ter amparo legal no acompanhamento da gestão pública. Por isso, faz-se necessária a criação de Conselhos ou Colegiados, que amparados por leis específicas, constituam um regimento interno que verse sobre os seus direitos e deveres, funções e natureza (representativa, consultiva ou deliberativa) do órgão de gestão (2016, p. 54).

Na leitura de Rodrigues (2006), o Conselho deve fundamentalmente identificar problemas dos vários segmentos do setor agrícola municipal e formular propostas de solução; promover a participação da comunidade rural em assuntos de seu interesse; propor diretrizes para a política agrícola municipal; incentivar a ação coordenada de pesquisa, de assistência técnica e extensão rural, bem como ainda do cooperativismo e associativismo; integrar as associações públicas e privadas vinculadas à pesquisa, ao ensino, à produção, à comercialização, ao armazenamento e à industrialização, no planejamento e na execução dos programas e recursos locais; viabilizar soluções municipais e regionais com as autoridades competentes, quer sejam elas municipais, estaduais ou federais, e ainda com os outros Conselhos de Desenvolvimento Rural.

Veiga (2001), analisando a tese de Sen em que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam, contrasta com visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco faanhas são obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis.

Giordano (2003) mostra uma das formas de institucionalização adequadas para a criação de sinergias positivas na relação entre as comunidades locais e o Estado, os mercados e a sociedade civil, visto que aparece como questão fundamental a criação de espaços públicos institucionalizados em que estejam representados atores indispensáveis para a discussão de propostas de concepções e de estratégias de desenvolvimento rural local e para a formulação e a implementação participativa de políticas públicas voltadas para esse propósito. Isso remete ao que interessa diretamente neste estudo, uma vez que surge aqui, com vigor, a questão do fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (os CMDRs). Uma delas é a da reforma do Estado. Nessa perspectiva, o fortalecimento dos

CMDRs é importante para a introdução de uma política governamental descentralizada tanto para melhorar a eficácia e a eficiência das políticas como para dar maior legitimidade à intervenção governamental em nível local.

No novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a participação política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter nos anos 1990. Desenvolve-se o novo espaço público, denominado público não estatal, onde irão situar-se Conselhos, fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público para a gestão de parcelas da coisa pública que dizem respeito ao atendimento das demandas sociais. Essas demandas passam a ser tratadas como parte da “Questão Social” do país (GOHN, 2004).

Esse movimento, no Brasil, foi (e ainda é) permeado por iniciativas localizadas de experiências alternativas de gestão públicas focadas principalmente na dimensão da relação entre Estado e Sociedade civil. A construção de canais de participação da sociedade civil na discussão de assuntos públicos culminou no importante surgimento e deflagração dos Conselhos Gestores, dos fóruns temáticos, dos orçamentos participativos e de muitas outras experiências participativas. Nesse sentido, a prática discursiva da Gestão Social busca a formação de consensos, extraindo da participação social a legitimidade, buscando o controle sobre os serviços públicos. As ações no âmbito da Gestão Social buscam a construção do entendimento mútuo e se instauram no mundo das intersubjetividades. Isto é, há um processo de interação entre as subjetividades, em que as posições individuais são relativizadas frente à construção do entendimento coletivo (FREITAS; FREITAS; FERREIRA, 2016).

Na percepção de Moura (2011), sabe-se que a participação dos agricultores familiares na definição e gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais. Entretanto, não é garantia direta de que se tenha como consequência a efetiva ampliação do acesso aos serviços públicos, muito menos uma possível transformação social.

Dessa perspectiva, a defesa da necessidade de fomentar a participação da cidadania se associa ao conceito de empoderamento. Este termo tem sido utilizado em vários países e áreas do conhecimento, mas, no que se refere a essa discussão, a sua aplicabilidade tem-se concentrado em como desencadear maior envolvimento dos indivíduos em ações cooperativas, solidárias e políticas, capacitando-os para articularem em prol de interesses coletivos. O enfoque adotado nessa discussão centra-se nos estudos do educador Paulo Freire, que preconiza o desenvolvimento de estratégias que possibilitam às pessoas sentirem-se na condição de sujeitos de programas, projetos e políticas públicas (FIALHO, 2006).

Desse modo, Silva et al. (2015) entende que a participação dos agricultores, juntamente com a participação do poder público, no processo decisório, na direção e na gestão das políticas públicas, abre novas possibilidades para o desenvolvimento rural, pois permite que sejam conhecidas as reais necessidades da agricultura familiar e também que as soluções sejam compatíveis com a realidade local.

A avaliação das condições de reprodução, por sua vez, deve levar em consideração não só critérios meramente econômicos, tendo em vista que as famílias rurais podem valorizar outros critérios para avaliar as suas condições de vida, relacionados principalmente às suas práticas sociais e culturais. Por fim, a avaliação da viabilidade das famílias não pode considerar apenas uma racionalidade que prevê a remuneração do conjunto dos fatores de produção quando, para muitas dessas famílias, a racionalidade se restringe às condições de reprodução dos seus membros (BASSO, 2006).

Para tanto, na leitura de Marques, Conterato e Scheineder (2016), o desenvolvimento rural é um processo multifacetado e altamente dinâmico: seu foco e sua direção mudam com o tempo. Na Europa, por exemplo, a ênfase foi dada inicialmente (a partir de 1990) à produção de novos bens e serviços juntamente com as atividades agrícolas padrão. Multifuncionalidade, então, emergiu como uma palavra-chave. Para muitas famílias de agricultores familiares, isso significou o engajamento em novas atividades (como agroturismo, produção de espacialidade regional, prestação de serviços de cuidado, administração da paisagem e da biodiversidade, etc.).

Assim, partindo da contextualização feita por Gohn (2011) sobre a formação dos Conselhos no cenário brasileiro com seus tipos de atuação contribuindo para a democratização das políticas públicas na sociedade, é possível diferenciar três tipos de Conselhos no Brasil do século XX, no período considerado: os criados pelo próprio poder público executivo para mediar suas relações com movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o poder público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão do poder legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil.

2.2 A importância das políticas públicas para o desenvolvimento rural no município de Itabaiana/SE, com seus avanços e desafios a partir do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável

De acordo com Gohn (2006), os Conselhos são como formas de gestão das atividades públicas e foram abordados por Hannah Arendt, ao analisar as revoluções francesa e americana, assim como ao definir os espaços da ação coletiva entre o público e o privado. Para Arendt, os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Em *Crises da República* (1973), ela afirmou que os Conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. O debate sobre os Conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda.

Em Santos (2002), essa dimensão é reforçada pelos constrangimentos advindos do atual debate sobre a reforma do Estado, na qual tem sido progressivamente imposta uma agenda política em nome da governabilidade das cidades. Com efeito, o papel atribuído aos Conselhos na gestão municipal adquire, portanto, maior ou menor centralidade como espaço de democratização das relações entre Estado e sociedade, conforme o contexto local. Isto é, sua dinâmica é dependente, de um lado, do compromisso do poder público em reconhecer esses canais como arenas privilegiadas na relação entre Estado e sociedade e, de outro, da existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e expressar valores construídos na cotidianidade.

Segundo Gohn (2004), os conselheiros devem ter formação e consciência crítica para terem como meta o entendimento do processo em que se inserem; para entenderem, por exemplo, a questão dos fundos financeiros públicos e os critérios que deveriam pautar seu uso para a eliminação da pobreza e das desigualdades sociais, para o atendimento das necessidades da população, segundo escalas de urgências e emergências. Os mecanismos de competição do mercado não irão resolver as desigualdades sociais, serão políticas públicas democráticas, não excludentes, formuladas a partir de modelos que não se alicerçam no lucro e que poderão minorar os problemas sociais. Na concepção de Medina,

Para a análise das políticas públicas devem-se levar em conta as principais fases desse complexo processo, que, de regra, são divididas em: 1) Percepção e definição dos problemas; 2) Inserção na agenda política; 3) Formulação; 4) Implementação; 5) Avaliação. Na primeira fase transforma-se uma demanda social em uma demanda política, isto porque no meio social existem inúmeras situações-problema, contudo

somente algumas são objeto de regulação pelo Estado. Por sua vez, a segunda fase este problemas debatidos pelos atores públicos e com grande repercussão popular são inseridos na agenda política, envolvendo uma grande disputa política e de influências, o chamado lobby político. A formulação é o momento no qual se procuram meios, alternativas de solucionar o problema em questão, estabelecendo diretrizes e programas de ação, bem como metas e objetivos (2012, p. 6).

Em Allebrandt (2001) se concebe a sociedade civil como o conjunto de instituições do mundo da vida, e, compreendido entre essas instituições, há os Conselhos Municipais, nos quais é possível, através do discurso argumentativo elaborado com base nos critérios de validade de todos os integrantes, numa práxis pautada na teoria das práticas comunicativas, construir o entendimento sobre a agenda e as políticas públicas, ainda que, em determinado momento, exija-se deles a tomada de decisão com vistas à ação, momento em que é necessária, também, a racionalidade estratégica.

O instrumento jurídico de Ipardes (2003) adequado para a criação dos Conselhos é a lei. A orientação é que eles sejam criados por iniciativa do Executivo, por meio de projeto de lei, aprovado pela Câmara Municipal, a partir de uma ampla discussão envolvendo a sociedade. Esse procedimento, além de garantir maior legitimidade, dificulta alterações aleatórias nos Conselhos. Assim, é importante a presença dos sindicatos dos trabalhadores rurais dos municípios, onde os Conselhos se fazem presentes, sendo uma entidade privada que discute com outros setores da sociedade, como podem ser visualizados, no quadro a seguir, os projetos que visam promover o desenvolvimento rural e urbano do município.

Os Conselhos Municipais são regulamentados por leis estaduais e federais, mas eles devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como “órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino”, criados e instalados por iniciativa do poder executivo municipal. Eles são compostos por representantes do poder executivo e por representantes dos vários segmentos da sociedade civil local, destacando-se entidades e organizações não governamentais prestadoras de serviços ou de defesa de direitos, organizações comunitárias, sindicatos associações de usuários, instituições de pesquisa, etc. (GOHN, 2011, p. 105). Há de se considerar, nesse âmbito,

Aliás, um olhar retrospectivo em relação aos processos sociais que marcam a vida social do Brasil rural nos últimos anos certamente destacará o papel ativo e decisivo das políticas públicas de construção de novos mercados e, sobretudo, de apoio e fortalecimento aos mercados existentes. A redução da pobreza e da desigualdade de renda no meio rural, o aumento da segurança alimentar, assim como a integração efetiva de um contingente não desprezível de pequenos agricultores familiares aos mercados agroalimentares (sejam eles convencionais, tais como as cadeias de commodities, ou mercados institucionais, pela venda de produtos para as compras governamentais), são resultado de uma estratégia de desenvolvimento rural

conduzida pelo o Estado, mas aliada à construção e ao dos mercados (MARQUES; CONTERATO; SCHENEIDER, 2016).

O colegiado possui papel político de orientar e tomar decisões estratégicas, ligadas à elaboração, seleção, execução e monitoramento dos projetos territoriais e, assim, do processo de desenvolvimento rural como um todo. Logo, os Conselhos Municipais surgem como espaços importantes para a institucionalidade das políticas públicas no meio rural brasileiro; desse modo, para que aconteça a descentralização do poder público, é necessária à participação dos atores sociais no processo de democratização que se insiram os agricultores familiares nesse circuito do mercado, garantindo sua reprodução social e saindo da linha de pobreza.

De acordo com Freitas, Freitas e Ferreira (2012), os Conselhos, como formatos organizativos para a gestão de políticas públicas, são referidos ao tema da estruturação recente do Estado brasileiro para programar tais políticas e seus programas, principalmente na área social. O ambiente institucional dos Conselhos cria a possibilidade de representação paritária de interesses – basicamente entre o Estado e a sociedade civil –, contribuindo para ampliar a relação entre aqueles que formulam e os que são envolvidos, localmente, e geralmente como “beneficiários”, por uma política pública. Nessa perspectiva, os Conselhos são associados à ideia de que a participação pode favorecer a eficácia das políticas públicas, afirmando uma versão otimista da gestão pública descentralizada. Apesar dessas limitações, a cultura política fortemente municipalista da década de 1980, instaurada em função de processos de descentralização, produziu um ciclo virtuoso de inovações na gestão pública, sobretudo na esfera das políticas sociais. Essas inovações referem-se ao surgimento de mecanismos de controle sobre o governo (principalmente no formato organizacional de conselhos), gerando espaços para discussão sobre a alocação dos recursos.

Com a redemocratização da sociedade brasileira, Moura (2011) diz que em meados dos anos 80, assiste-se a um intenso e complexo processo de revitalização da sociedade civil, de valorização da cidadania e de fortalecimento das instâncias públicas municipais. Tal processo foi incentivado, sobretudo, pela pressão dos movimentos sociais junto ao Estado e se desdobrou na implementação de políticas públicas descentralizadoras e na criação de instituições, tais como os inúmeros Conselhos Municipais, instituídos por meio de legislação nacional e que abarcam diferentes formas e atores sociais. No meio rural, citam-se os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – (CMDRs) – que, impulsionados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, mais especificamente da linha Infraestrutura, permitiram e potencializaram o acesso dos

agricultores familiares a discussões e decisões relativas ao desenvolvimento rural do município.

De acordo com Abramovay (2001), a profusão de Conselhos Gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nessas novas organizações e sua tão frequente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os Conselhos encerram. Se eles tendem muitas vezes a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, não é menos certo que sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes.

Para Veiga (2001), o que mais faz falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado e captar os recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel dos governos federal e estaduais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão ou demorarão.

Allebrandt (2001) mostra as questões teórico-metodológicas que contribuíram para o entendimento do campo empírico que se pautam, principalmente, nos seguintes pressupostos: trabalhar com a pesquisa interpretativa; privilegiar as relações entre sociedade e Estado na compreensão das práticas dos Conselhos municipais; interagir com os sujeitos (sociais, históricos e culturais) envolvidos na pesquisa, privilegiando: o diálogo, a interação, a argumentação, a produção de narrativas orais, a visão plural, a emergência de sentidos e representações, ou seja, possibilitar a interdiscursividade; realizar estudo de discursos ou textos escritos que discutem a legislação, bem como o diálogo com textos reflexivos de autores que discutem o tema da presente pesquisa. Como possibilidade metodológica, privilegiam-se aqui: leitura e análise de conteúdo de documentos; entrevistas narrativas, grupos focais temáticos e reconstrução histórica das práticas de participação da sociedade civil.

Por meio do documento Ipardes (2003), esses Conselhos, constituídos de agricultores familiares, representantes do poder público e de entidades parceiras, devem ser espaços de discussão e decisão sobre o rumo e os caminhos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida da população rural. A participação dos agricultores, juntamente com o

poder público, no processo decisório e na condução das políticas públicas, abre novas perspectivas para o desenvolvimento local, pois permite que sejam conhecidas as reais necessidades dos agricultores familiares e também que as soluções delineadas sejam compatíveis com a realidade local.

No que tange aos Conselhos, e especificamente aos CMDRS, devem ser vistos como uma maneira de articulação entre a sociedade civil e o governo, de forma que amplie a discussão e a participação dos atores sociais na elaboração e tomada de decisões no que se refere ao desenvolvimento rural. A partir do advento de políticas públicas, como o PRONAF, foi pensado um modelo de descentralização no processo de gestão dos recursos dessas políticas. Assim, de modo emergencial surgiram os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, que foram inseridos num processo de legalização para recebimento desses recursos (SILVA; MILAGRES, 2016). Além disso,

Com a nova institucionalidade, os anos de 1990 serão marcados, no Brasil, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diversos atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se de um cenário de mudanças, característico da própria conjuntura política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e ao estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. No entanto, temas como participação, democracia, controle social e parceria não são conceitos com igual significado para todos os atores sociais, de sorte que essa generalização e disputa de significados colocam a necessidade de refazer inicialmente alguns percursos históricos que construíram conceitos e práticas de participação política no Brasil (ROCHA, 2009).

Dessa forma, é imprescindível que os representantes da sociedade civil tenham clareza de que representam no Conselho o interesse coletivo e não propostas pessoais ou das próprias entidades. Para tanto, é preciso conhecer a realidade local, as prioridades da população, o arcabouço jurídico-institucional, a rede de serviços do município e ter capacidade de mobilização e articulação política. Tudo isso qualifica a participação e as possibilidades de se intervir eficazmente no processo de tomada de decisões. Nessa perspectiva, a gestão participativa pressupõe um Estado democrático, que tem seus eixos fundamentais nos direitos de cidadania, sintetizados na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Daí que a construção de uma gestão democrática seja a busca de um modelo em que Estado e Sociedade se confirmem como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas (ROCHA, 2009).

Para isso, Gomes (2015) estabelece uma definição mínima de Conselho gestor de política pública como um colegiado institucionalizado, municipal, composto por um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de determinada política pública. Por gestão, define-se desde a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação de seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes.

De acordo com Santos (2002), a temática dos Conselhos se inscreve no debate das políticas de descentralização, nas quais a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada à abertura de canais que incorporam diferentes segmentos sociais e à ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade. Portanto, a incorporação do ideário municipalista na Constituição gerou, além de uma maior autonomia para os municípios, a abertura e a ampliação de espaços de participação social na gestão de políticas públicas. Com efeito, a Constituição de 1988 expressou não só conquistas no campo da participação, mas também no plano dos direitos sociais e da incorporação de mecanismos que apontam para um novo padrão de política social, universalista e distributivista. As políticas nacionais regulamentadas têm como característica comum a incorporação da participação da sociedade nas três esferas de poder através de Conselhos a serem compostos por representantes das instituições da sociedade civil e representantes do Estado.

Sendo assim, o Brasil passa, então, a focar em um novo modelo de gestão para as políticas públicas, abrangendo novos espaços e ferramentas para o desenvolvimento local, delegando aos municípios um papel maior na gestão das políticas. Nesse contexto, identifica-se uma necessidade de criar novos espaços que sejam participativos e que colaborem para a prática de uma nova democracia, pautada no empoderamento dos municípios e no controle social sobre o estado; surgindo, então, os Conselhos, os Comitês e os demais espaços participativos (SILVA et al., 2015).

Os anos 1980 trouxeram de volta ao cenário político a temática dos Conselhos com nova polêmica. Na leitura de Gohn (2006), a conjuntura política do país demarcou o campo de debate em torno de duas propostas: como estratégias de governo, dentro das políticas da democracia participativa; e como estratégia de organização de um poder popular autônoma, estruturada a partir de movimentos sociais da sociedade civil.

É possível observar, em Silva et al. (2015), que, nas políticas agrícolas, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) são os espaços participativos

próprios para discussões e controle da aplicabilidade dos recursos destinados a essa política, bem como à promoção das articulações referentes ao desenvolvimento rural sustentável de cada município. Os CMDRS serão compostos por representantes do poder público municipal e de instituições educacionais, das organizações dos agricultores familiares, dos beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária, das organizações da sociedade civil e das entidades parceiras; dessa forma, configuram-se como importantes espaços para a articulação dos pequenos agricultores nas discussões e decisões sobre o desenvolvimento rural municipal (BRASIL, 2000).

E, por último, a atuação dos vários atores (Cooperativas, Associações, sindicatos rurais, etc.) é na maioria das vezes desarticulada e ocorre de forma pontual. São projetos, e não políticas públicas, que atuam num nível razoável de inter-relação entre si e com a sociedade civil, gerando práticas de democracia. O poder judiciário, em alguns lugares, atua gerando empoderamento, quando responde a demandas de controle social de políticas e projetos desenvolvidos na área. Em outros municípios, é simplesmente ausente. Os espaços oficiais de construção e controle de políticas, como os Conselhos, alguns são controlados pelo poder local; em outros, funcionam construindo e controlando efetivamente políticas e programas públicos.

2.3 O Papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e a Participação do Estado no Meio Rural

Essas novas formas de participação revelam-se importante novidade diante da forma clássica de formulação de políticas regionais no Brasil, além de implicarem inovação em face das outras experiências de participação de atores sociais na formulação, na execução e no monitoramento de políticas públicas. A organização da sociedade civil, nesse caso, guarda especificidades em âmbito tanto territorial quanto temático. Em âmbito territorial, tais práticas participativas referem-se a espaços sub-regionais, ou seja, espaços intermediários entre o Estado e o município, em que não se encontram instâncias político-administrativas correspondentes. Em âmbito temático, buscam promover não a introdução de ações específicas ou setorialmente bem delimitadas, mas, ao contrário, a articulação social em caráter permanente, visando influenciar o processo de tomada de decisões públicas que se refiram ao desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999).

Soma-se aos desafios da política territorial o debate sobre o desenvolvimento sustentável, o qual é sem dúvida um novo paradigma que demanda total envolvimento dos

atores sociais, pois representa uma nova forma de encarar a natureza. E as mudanças necessárias requerem esforços multilaterais dos diversos governos nacionais, mas também implicam, necessariamente, mudanças na formulação, na execução e no monitoramento das políticas públicas municipais (MOURA; FILHO, 2017). Como diz Almeida,

Presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas, os Conselhos figuram como parte importante do repertório de relação entre Estado e sociedade no Brasil contemporâneo. A tríade funda, conferências e Conselhos se espalharam pelo ordenamento político brasileiro, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas (2012, p. 68).

Assim, a existência formal de Conselhos, mesmo instalados e com conselheiros escolhidos e nomeados, não garante que eles realmente funcionem, ou, mesmo funcionando, que sejam eficientes e eficazes como instrumentos de aperfeiçoamento da cidadania, que atuem como formuladores ou que pelo menos participem ativamente do processo de formação da agenda das políticas públicas. Estudos têm apontado que, mesmo em anos recentes, muitos dos Conselhos Municipais não funcionam ou são bastante precários na sua atuação. Por isso, é necessário refletir a respeito do funcionamento dos conselhos (ALLEBRANDT, 2001).

A partir de Schneider (2010), é possível afirmar que a tônica da intervenção no meio rural do Brasil e de outros países na América Latina no período conhecido pela vigência da ideologia da “revolução verde”, foi marcada pelo que tal revolução preconizava, ou seja, ações de intervenção dirigidas e orientadas, geralmente de caráter compensatório, sendo importante, para a compreensão das políticas públicas criadas pelo governo, refletir sobre a concepção de Estado para fazer melhor avaliação sobre as políticas sociais.

Sendo assim, isso é condizente com as políticas públicas como o “Estado em Ação” descrito por Hofling (2001), citado por Gobert e Muller (1987); é, pois, o Estado implantando um projeto de governo através de programas de ações voltadas para setores específicos da sociedade, como é o caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, através dos projetos, de forma que a entidade jurídica municipal consegue angariar recursos diante do governo para desenvolver suas atividades.

Nesse sentido, um dos entraves para a instituição de uma sociedade democrática no Brasil vem da formação conceitual do “patrimonialismo brasileiro” enquanto uma prática social que não efetua a fundamental diferença entre a esfera pública e a privada na vida política, o que adquiriu no presente contexto diversas interpretações. Como representações mais originais nessa seara, destacam-se aqui os trabalhos de Sergio Buarque de Holanda,

Raymundo Faoro e Oliveira Vianna, cujos esquemas explicativos merecem uma atual releitura, uma vez que representam a consolidação de marcos referenciais clássicos sobre os quais se pode se debruçar no lúdico intuito de entender a realidade que forma e cinge a sociedade (SILVEIRA, 2006).

De acordo com Holanda (1995), na formação do Estado brasileiro, o patrimonialismo está impregnado na cultura, além de que o mecanismo de construção do espaço público autônomo em contrapartida não foi vivenciado pela população nacional em sua plenitude, tendo ficado ainda intimamente ligado aos traços tradicionais, de predominância das relações familiares, transpondo esses valores inadvertidamente para a esfera pública. Desse modo, o ponto crucial no qual consistiam seus estudos estava relacionado com o modelo de comportamento da figura do homem público nacional, que era moldado por relações pessoais, algo que impossibilitava o êxito em suas atividades.

Segundo Faoro (2013), para entender as mazelas do Estado e da nação brasileira que podem ser manifestamente encontradas ao se debruçar sobre o caráter específico da formação histórica do país, que é caracterizada por práticas patrimonialistas em sua acepção institucional, nota-se que o país sempre manteve suas relações de poder em ordem vertical. Sendo assim, caracteriza-se por uma minoria que governava e centralizava o poder, enquanto não existia distinção entre a esfera pública e a privada, constituindo com isso uma sociedade classista em que a população mantinha uma grande dependência em relação ao Estado, o que é identificado atualmente na sociedade brasileira. Nesse sentido, o Estamento político que o autor caracteriza em sua obra é identificado por uma camada de indivíduos que se organizam e que é definida pelas relações que são desempenhadas com o Estado.

Dessa maneira, outra vertente importante para compreender a formação do Estado brasileiro é a de Vianna (1982), uma vez que o autor dedicou seus estudos a investigar o papel da cultura na formação de uma sociedade, tornando possível a compreensão dos problemas nacionais intrínsecos, que são especialmente de ordem política e que, consequentemente, estão diretamente relacionados ao funcionamento do direito e das atribuições do Estado como a entidade que é responsável pela distribuição das riquezas na sociedade, garantindo uma melhor qualidade de vida para a população.

A formação da sociedade brasileira é caracterizada pela supremacia de uma classe ínfima, autoritária e intolerante sobre a maioria da população, desprovida de poder. Sendo assim, o regime político denominado de oligarquia, formado pelos proprietários de terras e empresários que controlam a economia, e o Estado ditavam as regras por meio das relações de

poder de maneira centralizadora, sendo que os privilégios ficam restritos a pequenos grupos do país. Como explica Comparato,

As mudanças de regime político, entre nós, foram sempre o fruto, não da revolta do povo, mas de uma dissidência entre os grupos componentes da oligarquia; dissidência essa que é sempre superada pela conciliação entre forças opostas. Em toda nossa história política, um mau acordo sempre foi tido como preferível um claro rompimento (2017, p. 20).

Ainda de acordo com Comparato (2017), o traço fundamental da mentalidade coletiva brasileira, até hoje vigente, é a convicção de que entre os integrantes do grupo social dominante e o conjunto de dominados não há nenhuma possibilidade de comunhão de classes. Trata-se de duas espécies humanas bem diversas; pois, como disse Camões, “uns são para mandados, outros para mandar”.

Assim, a construção do Estado aconteceu por meio de práticas oligárquicas e clientelísticas, haja vista que a população não tinha o poder para influenciar nas decisões que estruturavam o país. Trata-se, pois, uma sociedade caracterizada por golpes políticos e escândalos de corrupção, algo que vigora desde o período colonial até os dias atuais, sendo um reflexo das mazelas de uma sociedade identificada com grandes desigualdades sociais, em função das heranças históricas de uma formação nacional desestruturada.

Conforme Sen (2010), o papel fundamental do Estado, nessa perspectiva do desenvolvimento, para uma sociedade como entidade institucional, entra como agente importante para viabilizar esse processo de liberdades, por meio das políticas públicas, as quais incluem direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente (abarcando oportunidades de diálogo político, dissensão e crítica, bem como direito de voto e seleção participativa de legisladores e executivos). Associando essa provisão de rendas baixas, o Estado não pode se ausentar logo se faz necessário fazer uma correlação entre os investimentos públicos e a qualidade de vida da população.

Nesse âmbito, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem ao longo do tempo melhorando, apesar, ainda, de apresentar falhas. Assim, questionam-se as possibilidades reais de uma democratização social e se aponta, frequentemente, a necessidade de uma combinação entre as duas instâncias, o Estado, por meio do CMDRS, e a população, para atingir melhores resultados para a sociedade. Como destaca Borges,

Esses últimos, objetos de estudo deste trabalho, são desdobramentos de experiências colegiadas de Conselhos iniciados no contexto do regime militar brasileiro. Todavia,

surgiram como uma grande novidade legal na presente Carta Constituinte de 1988. Configuram-se como espaços políticos-institucionais de participação social na gestão municipal, responsáveis por fiscalizar, propor e definir as políticas públicas nas arenas locais (2015, p. 33).

Nesses termos, a sociedade civil se beneficia com os recursos públicos através do CMDRS, com a aplicabilidade das políticas públicas, tornando-se eficazes para a superação de demandas presentes no meio rural. Com isso, é interessante conhecer a dinâmica da agricultura familiar na área em questão e, assim, fornecer características que propiciem ao Estado elaborar políticas públicas voltadas para atender às reais necessidades de cada localidade, visto que, diante do processo de modernização da agricultura contemporânea, é evidente que cada área do país irá se comportar de acordo com as possibilidades do contexto espacial no qual se encontram inseridas. Assim, as políticas públicas precisam ser elaboradas de acordo com as necessidades e características de cada região brasileira. Por isso, os Conselhos seguem nessa perspectiva de compreensão da realidade local para promover suas ações, como é mostrado a seguir.

Figura 02: Organograma dos condicionantes formadores dos Conselhos.



Fonte: Organograma dos condicionantes formadores do Conselho, Dezembro de 2017.

Elaboração: José Carlos dos Santos, Dezembro de 2017.

Em Rocha (2005), o primeiro passo a ser dado na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática é possibilitar ao cidadão ter acesso à informação, na medida em que seus direitos são protegidos pelo Estado e que os cidadãos podem acionar o poder público na defesa desses direitos. Essa, sem dúvida nenhuma, é uma tarefa, também, da educação no

país, qualquer que seja a sua origem (pública estatal, pública não governamental ou privada). A tarefa está relacionada à noção de que a educação só é legítima quando se propõe a construir a cidadania em relação ao indivíduo e a democracia em relação à sociedade. Desse modo,

[...] os Conselhos Gestores se constituem, assim, o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na saúde, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); na assistência social, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e controle em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na educação, como “gestão democrática do ensino público” (Art. 206, inciso VI).

Assiste-se, então, à emergência do surgimento de novas iniciativas de gestão democráticas das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam ao fortalecimento da autonomia dos municípios e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil. Convém, por isso, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira, com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados a dois mecanismos que constituem condição *sine qua non*: a descentralização e a participação, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas (ROCHA, 2009). De acordo com Gohn (2011):

A Constituição de 1998 avançou ao criar mecanismos de participação nas três esferas de poder, de modo a dar ao Estado brasileiro um caráter democrático, oferecendo possibilidades para que ele, uma vez permeado por espaços públicos e coletivos de gestão, deliberação e controle, possa tornar pública a gestão do que é público. Na verdade, o Estado de Direito moderno reconhece a necessidade de se defender a sociedade contra os eventuais excessos de funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, sendo a grande novidade, nos anos de 1990, a ideia de ampliação da participação da sociedade como agente de controle. Nesse caso, o processo de participação deixa de ser restrito aos setores sociais excluídos pelo sistema e espraia-se pelas relações entre o Estado e o conjunto de indivíduos e grupos sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, devendo ocorrer, com igual legitimidade, a disputa por espaços e atendimentos do poder estatal.

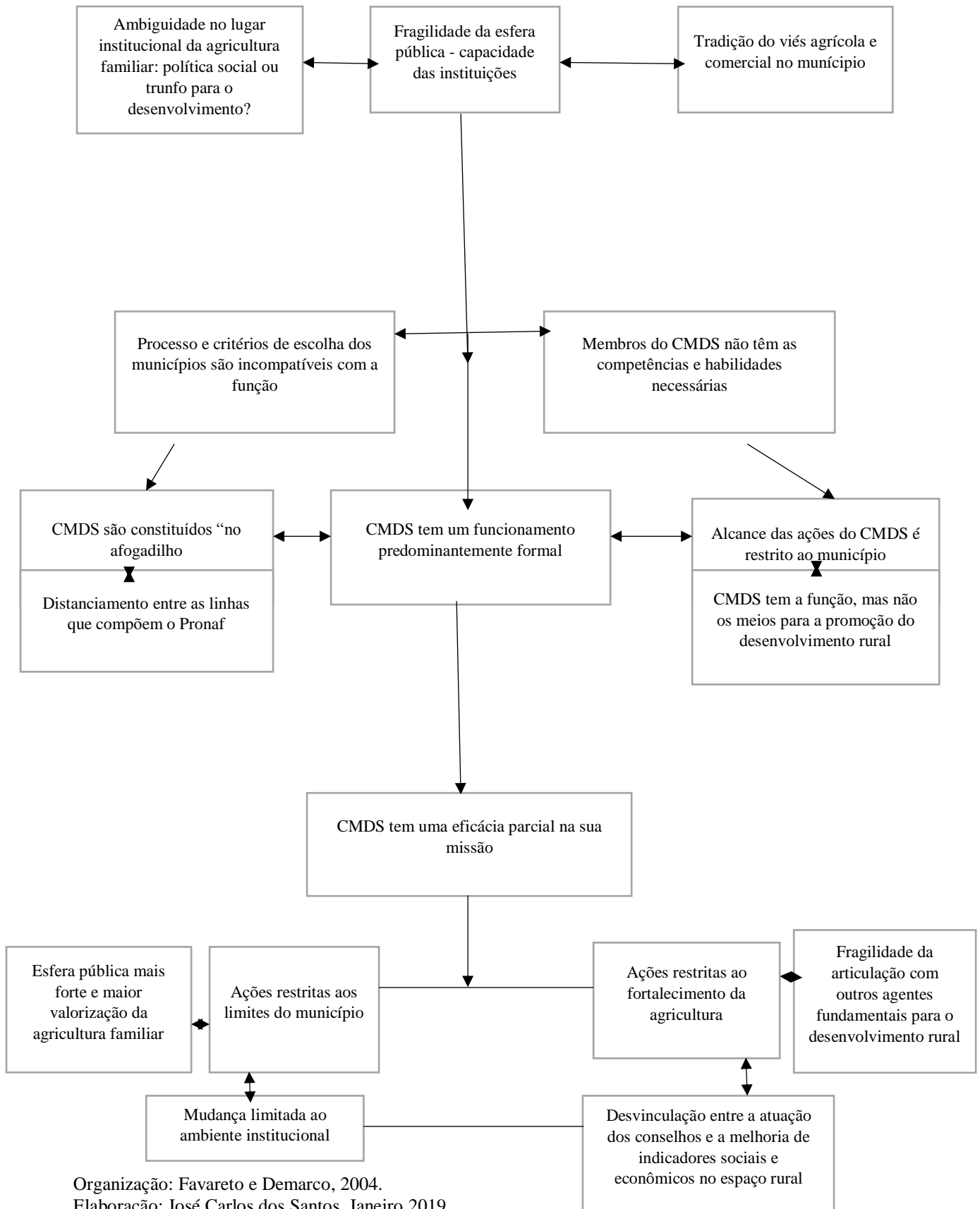
Além do mais, faz-se necessária a presença de um sistema educacional descentralizado, possibilitando uma melhor relação entre o Estado e a sociedade. Em um país que é marcado pelas grandes desigualdades sociais, como é o caso do Brasil, a educação é algo imprescindível nesse processo de reinserção social, já que a é uma maneira de preparar as pessoas para o mercado de trabalho, formando cidadãos capazes de acompanhar a dinâmica da economia capitalista.

A política pública tem papel não só de procurar programar as propriedades que emergem de valores e afirmações sociais, como também de facilitar e garantir a discussão pública completa (SEN, 2010). Assim, a pobreza se constitui como uma das piores e principais formas de privação de liberdades, um dos focos é a superação da pobreza rural, pois é onde está presente a privação das liberdades instrumentais. Nesse sentido, não se pode pensar em desenvolvimento sem que haja a superação das liberdades, as quais devem ser entendidas além do caráter meramente econômico.

Para Barreto (2004), o empoderamento é um meio e um fim para a transformação das relações de poder existentes e para superar a situação de pobreza. É um meio de construção de um futuro possível, palpável, capaz de recuperar as esperanças da população e de mobilizar suas energias para a luta por direitos no plano local, nacional e internacional. Mas o empoderamento também é um fim, porque o poder está na essência da definição e da superação da pobreza. O empoderamento necessita constantemente ser renovado para garantir que a correlação de forças não volte a reproduzir as relações de dominação que caracterizam a pobreza.

Logo, como uma forma de explicar o funcionamento do Conselho, são apresentados alguns aspectos que podem ser mais bem visualizados na representação esquemática da Figura 03. Ao afirmar que os problemas que limitam a eficácia dos conselhos encontram-se na junção entre aspectos operacionais – como a forma de escolha dos municípios ou as competências dos agentes, expressos na segunda linha da Figura 03 – e os aspectos relativos ao ambiente institucional das políticas – como a visão dos gestores e a opacidade das instituições, expressas na primeira linha da Figura 03 –, o que se quer destacar é que as iniciativas voltadas para contorná-los têm de atingir justamente essa junção. De acordo com Favareto e Demarco (2004), uma alternativa seria uma forte reformulação no desenho institucional das políticas que incidem sobre o desenvolvimento rural – como a fusão de inúmeros programas ou mesmo de ministérios (algo desejável, por certo, mas pouco provável de se conseguir) –, mas uma tentativa menos complexa e talvez razoavelmente eficiente fosse procurar proceder a mudanças contundentes no desenho do programa, de maneira a tentar contornar ou minimizar esses constrangimentos aqui destacados.

Figura 03. Representação esquemática do fluxo de condicionantes e problemas dos Conselhos.



Há, então, três eixos centrais em torno dos quais organizar a reflexão sobre o tema “extensão e desenvolvimento local” e sugerir algumas indicações preliminares de como a extensão pode participar do processo de desenvolvimento local. Estes eixos têm a ver com o empoderamento dos atores sociais e de suas organizações representativas; a introdução de formas de institucionalização que criem espaços públicos de negociação e viabilizem a possibilidade de formulação e de desenvolvimento de políticas públicas participativas; e a obtenção de alternativas econômicas concretas para a melhoria dos níveis de renda e das condições de vida das comunidades locais (GIORDANO, 2003).

Na Constituição Federal de 1988, encontram-se claros sinais da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal estadual e federal). Além disso,

A Constituição de 1988 apresenta, com efeito, uma nova configuração da gestão das políticas públicas, instituindo novos mecanismos nos processos de tomada de decisões, o que faz emergir um regime de ação pública descentralizada, no qual são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade, através de canais e estratégias de participação social, como se dá com os Conselhos Gestores (ROCHA, 2009, p. 5).

Nesse contexto, o Conselho Municipal surge com maior ênfase no período da década de 1990, através da intervenção das políticas públicas associada à concepção do desenvolvimento rural e à ação política intervencionista nas áreas rurais, a partir da atuação do Estado (NAVARRO, 2001). Como pode ser evidenciado no PRONAF, que foi idealizado para conceder o desenvolvimento rural, com os recursos destinados pelo governo federal para proporcionar o empoderamento dos atores sociais e dinamizar as condições de reprodução da agricultura familiar numa perspectiva territorial orientada pelos princípios e valores da gestão social dos espaços rurais.

Com a perspectiva de fortalecimento da participação social na utilização e no acompanhamento dos recursos públicos, a partir de 2004 foram criados os territórios rurais vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a finalidade de promover o empoderamento dos atores sociais representados por diversos segmentos da sociedade civil e instituições públicas e privadas. Assim surgiram os colegiados territoriais e os Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), com o foco na descentralização do poder político e na gestão participativa dos recursos públicos (SANTOS; PERREIRA; MENDES, 2017). No que concerne ao poder e ao empoderamento, Giordano destaca que:

A componente central de nossa definição, por outro lado, é o poder: empoderar-se é conquistar poder, ou seja, adquirir a capacidade (o poder) de mudar a posição que se ocupa em um determinado campo social de disputa (no caso o do desenvolvimento rural). Quando discutimos a pobreza, não podemos esquecer que uma de suas dimensões fundamentais é precisamente a ausência de direitos e de poder: os que não têm qualquer poder são condenados a uma situação de pobreza, que é, não um fato da natureza, como sabemos, mas uma relação social que nega poder e direitos humanos básicos a certos grupos sociais. Por isso, a noção de empoderamento dos atores sociais – no sentido da conquista de poder por parte desses atores – é tão indispensável quando se discute pobreza e desenvolvimento rural (2003, p. 231).

Desse modo, torna-se necessário ampliar o debate sobre constituição de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural em que as ações interministeriais possam integrar-se efetivamente, com o objetivo de promover o desenvolvimento do meio rural e proporcionar melhores condições de vida para as famílias rurais em seus diferentes níveis de sociabilidade, fazendo com que os projetos que foram aprovados obtenham maior êxito para possibilitar maiores benefícios à população.

Tornar público o papel, a função e a obrigação dos conselheiros são uma forma de garantir maior participação e monitoramento social. A comunidade necessita saber de seu poder de decisão sobre o planejamento do desenvolvimento municipal e as obrigações que o Conselho e os conselheiros possuem em relação ao uso dos recursos. Tratando da institucionalização das práticas sociais, Abramovay (2001, p. 06) comenta que:

Um conselho que se abre a formas variadas de participação pública em suas reuniões, garantindo não só ampla difusão da pauta, mas estimulando que os temas a serem tratados sejam previamente discutidos pela população em seus locais de moradia e em suas organizações informais (linhas, capelas, bairros, comunidades) contribui de forma decisiva para alterar as regras do jogo e fazer das organizações fonte de mudança social (2001, p. 06).

As transformações econômicas que resultaram de políticas dos anos 1990 na região fizeram com que se viesse o Nordeste como laboratório social das políticas de desenvolvimento rural, por ser principalmente essa região considerada economicamente marginalizada pelo processo de modernização agrícola, centralizado nas demais regiões brasileiras e explorada por várias décadas. Para Mendes, por sua vez,

No entanto, os benefícios gerados pela tecnologia não contemplam todos os setores da economia da mesma forma, gerando concentração de tecnologia e riqueza para alguns e exclusão e pobreza para outros que não conseguirem se adequar a modernização tecnológica. “Assim, enquanto algumas áreas apresentam-se com elevado grau técnico-científico e com agricultura altamente mecanizada, outras ainda produzem com técnicas rudimentares típicas das sociedades pré-industriais” (2013, p. 100).

Segundo Gomes (1993), a partir da Constituição de 1988 os Conselhos Gestores tornaram-se instituições importantes no âmbito das políticas públicas. Isso é decorrente, sobretudo, dos princípios constitucionais que prescrevem a participação da sociedade na condução das políticas públicas, das legislações regulamentadoras que invariavelmente condicionam o repasse de recursos federais à sua existência e do processo de descentralização. Nesse sentido, eles se disseminaram pelos municípios e estados brasileiros.

Desse modo, em relação ao comprometimento dos atores locais, fica claro que mobilizar e publicizar são papéis do Estado e que isso poderá ser feito pelo assessor que representaria o Estado e que não teria compromissos diretos com o poder local. Logo, uma política que pretenda ser descentralizada necessita, além de ser adequadamente divulgada, ser formulada levando em conta a necessidade de um tempo hábil, para que haja a sensibilização e as articulações políticas antes de iniciar sua execução.

Abramovay (2001) entende que existe um conflito potencial entre a necessidade de os Conselhos se apoiarem em uma forte e representativa base local. Por um lado, há a urgência de que eles extrapolem os limites dos municípios para que se tornem unidades efetivas de planejamento. Desenvolvimento local não pode ser confundido com uso de recursos no município. O adjetivo “local” sugere a insuficiência dos processos nacionais de crescimento econômico como condição necessária e suficiente ao processo de desenvolvimento: no plano local, serão criadas as capacidades que permitirão que se ampliem as escolhas dos indivíduos. O desenvolvimento rural não pode ser alcançado em virtude apenas das dificuldades que hoje enfrentam os grandes centros metropolitanos, mas porque uma parte significativa da população rural vai encontrar onde vive o estímulo para construir seu futuro. O maior desafio dos Conselhos de desenvolvimento rural, nesse âmbito, é que deixem de ser unidades de recepção de recursos federais e se convertam em centros de reflexão, planejamento, estabelecimento de metas e contratos quanto ao destino das regiões que representam.

3 DESCENTRALIZAÇÃO E EMPODERAMENTO: ANÁLISE DOS REBATIMENTOS DAS ATIVIDADES DO CMDS NO MUNICÍPIO DE ITABAIANA

No capítulo em tela, será enfatizada a importância das políticas públicas destinadas ao meio rural, como também seus rebatimentos na vida dos agricultores familiares do município, isso por meio das associações de agricultores familiares, sendo beneficiários através de projetos sociais de grande importância para o empoderamento social desses atores, os agricultores familiares, que necessitam que o Estado descentralize seus recursos para alcançar melhorias na qualidade de vida daqueles. Dessa maneira, como parte crucial para a realização dessas atividades no meio rural, emerge a importância do processo de Gestão Social, operando em ação articulada entre o Estado e a sociedade civil. Assim, as instituições acadêmicas vêm desempenhar um papel muito importante, pois é por meio do poder público que acontecem a consolidação e ao fortalecimento das ações que irão promover as melhorias para os atores sociais, assim possibilitando um empoderamento sociopolítico na vida dessas populações que vivem nos estados brasileiros através das organizações sociais rurais.

3.1 A questão da descentralização dos projetos sociais e a influência política: impactos no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável na sua relação com a comunidade

Na leitura de Borges (2015), em democracias representativas como a brasileira, os Conselhos Municipais assumem a forma institucional no sentido de pluralizar a representação política e compartilhar o poder de decisão. Ademais, servem como um complemento ao sistema representativo, permitindo seu aperfeiçoamento e sua preservação.

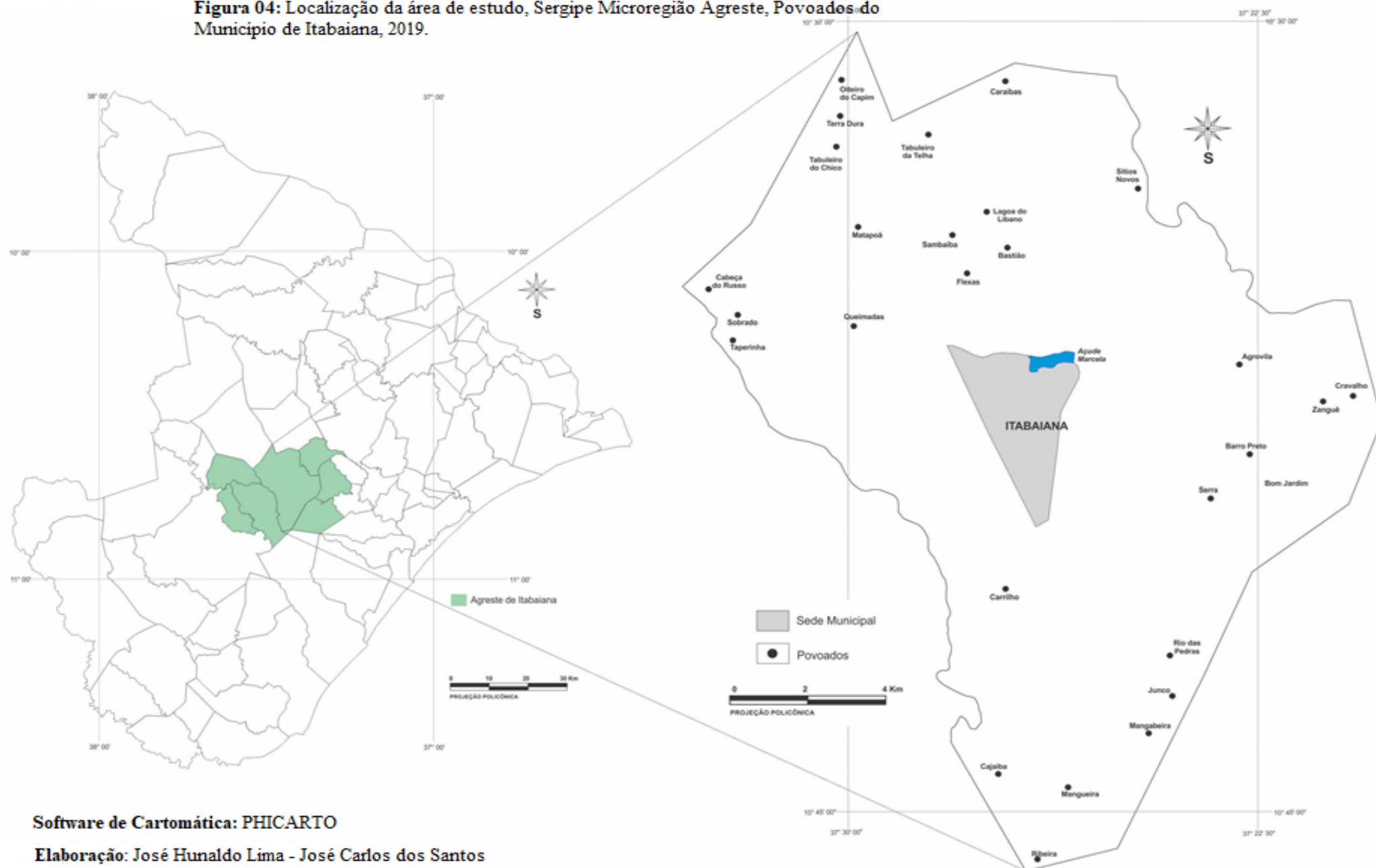
Mas na política não se pode ignorar a necessidade da busca de um consenso; a participação nos Conselhos gera convivência, estimula a manifestação do conflito fruto das diferenças entre os pontos de vista de grupos, camadas e classes sociais diferentes, o que deve ser visto como algo natural e necessário em contexto de participação democrática. Os Conselhos devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais (GOHN, 2011).

Pelos dados do IBGE (2018), no município de Itabaiana a população estimada atualmente é de cerca de 94.696 mil habitantes, ocupando uma área da unidade territorial de 337,295 km², correspondendo a uma densidade demográfica de 258,30 (hab./km²). Localiza-

se a uma latitude 10°41'06" Sul e a uma longitude 37°25'31" Oeste, estando a uma altitude de 188 metros, apresentando o clima semiárido, localizado no Agreste sergipano, ficando a 57 km da capital do estado, Aracaju, possuindo 21 bairros que compõem a sede municipal.

Assim, Itabaiana domina um dos maiores centros de comércio e serviços em Sergipe. É considerada a capital nacional do caminhão por ter o maior percentual de caminhão por pessoa do país. Suas atividades diversificadas e a rota comercial fazem de Itabaiana a intermediária do fluxo de sua produção entre Aracaju (capital do estado) e o sertão, atraindo migrantes da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Alagoas, além do Estado (IBGE, 2018).

Figura 04: Localização da área de estudo, Sergipe Microregião Agreste, Povoados do Município de Itabaiana, 2019.



Software de Cartomática: PHICARTO

Elaboração: José Hunaldo Lima - José Carlos dos Santos

Desse modo, a construção da BR-235 e de vias que a intercalam contribuiu para impulsionar a fixação de atividades econômicas em Itabaiana, principalmente no que se refere a atividades do segmento terciário e primário. O setor primário da economia itabaianense cresceu em função da maior articulação do meio rural-urbano em nível municipal, estadual e, mesmo, nacional, como também, a partir da institucionalização de políticas de crédito rural, que consolidaram a atividade agrícola no município, Itabaiana se tornou ponto de referência de produção de agrícolas e centro de hortifrutigranjeiros (CARVALHO; COSTA, 2010b). Apresenta, além disso, a maior renda das famílias em relação aos demais municípios da Microrregião por possuir mais dinâmicas nas relações econômicas e sociais, destacando-se não apenas na região em que está localizado, como em todo o Estado.

Tabela 02. Classe de rendimento nominal mensal domiciliar da Microrregião do Agreste de Itabaiana no ano de 2010.

PANORAMA	Valor Absoluto	Valor Relativo (%)
Sem rendimento	23.893	26,6
Até 1 salário mínimo	41.213	45,7
Mais de 1 a 2 salários mínimos	15.082	16,8
Mais de 2 a 3 salários mínimos	3.996	4,4
Mais de 3 a 5 salários mínimos	3.157	3,5
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2.000	2,2
Mais de 10 a 20 salários mínimos	605	0,67
Mais de 20 salários mínimos	149	0,16
Com rendimento	66.202	73,4
Total	90.095	100

Fonte: Classe de rendimento nominal mensal do município de Itabaiana/SE, IBGE, 2010.

Elaboração: José Carlos dos Santos, Março, 2019.

Em Carvalho e Costa (2010), do ponto vista econômico Itabaiana apresenta forte diversidade, indo desde a tradicional atividade agrícola, tendo como base a agricultura familiar, até as atividades tipicamente urbanas, formando um dos maiores centros em termos de comércio e de serviços. Sua feira (mercado periódico) é realizada duas vezes por semana e se constitui como uma das mais importantes do Estado.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), a agricultura do município de Itabaiana intensificou-se a partir da década de 1980, através da implantação de perímetros irrigados, como Jacarecica e Ribeira. Estes perímetros são cultivados por pequenos agricultores e neles são produzidos cereais, frutas e verduras que abastecem todo o Estado. O município é grande produtor de mandioca, batata-doce e tomate e também possui um centro distribuidor de produtos agrícolas que funciona no mercado hortifrutigranjeiro, criado em 1991, de grande atuação na microrregião. Esse mercado foi criado com o objetivo de melhor organizar a feira, já que é dela que muitas pessoas tiram o sustento.

Ainda em Carvalho; Costa (2010), o município de Itabaiana permanece tradicionalmente como território do desenvolvimento da agricultura de base familiar, sendo responsável pela produção de mandioca, batata-doce, batata-inglesa, feijão em grão, tomate, amendoim e hortaliças, assim como pela pequena criação de bovinos, ovinos, suínos e prática de avicultura. A produção agrícola municipal é escoada para a cidade, com a finalidade de ser comercializada pelos produtores. Esse escoamento é realizado principalmente nas feiras e às quintas-feiras, quando ocorre o comércio em atacado, sendo para outras cidades do agreste, para a capital sergipana, bem como a produção é exportada para outros estados, particularmente Bahia, Alagoas e Pernambuco.

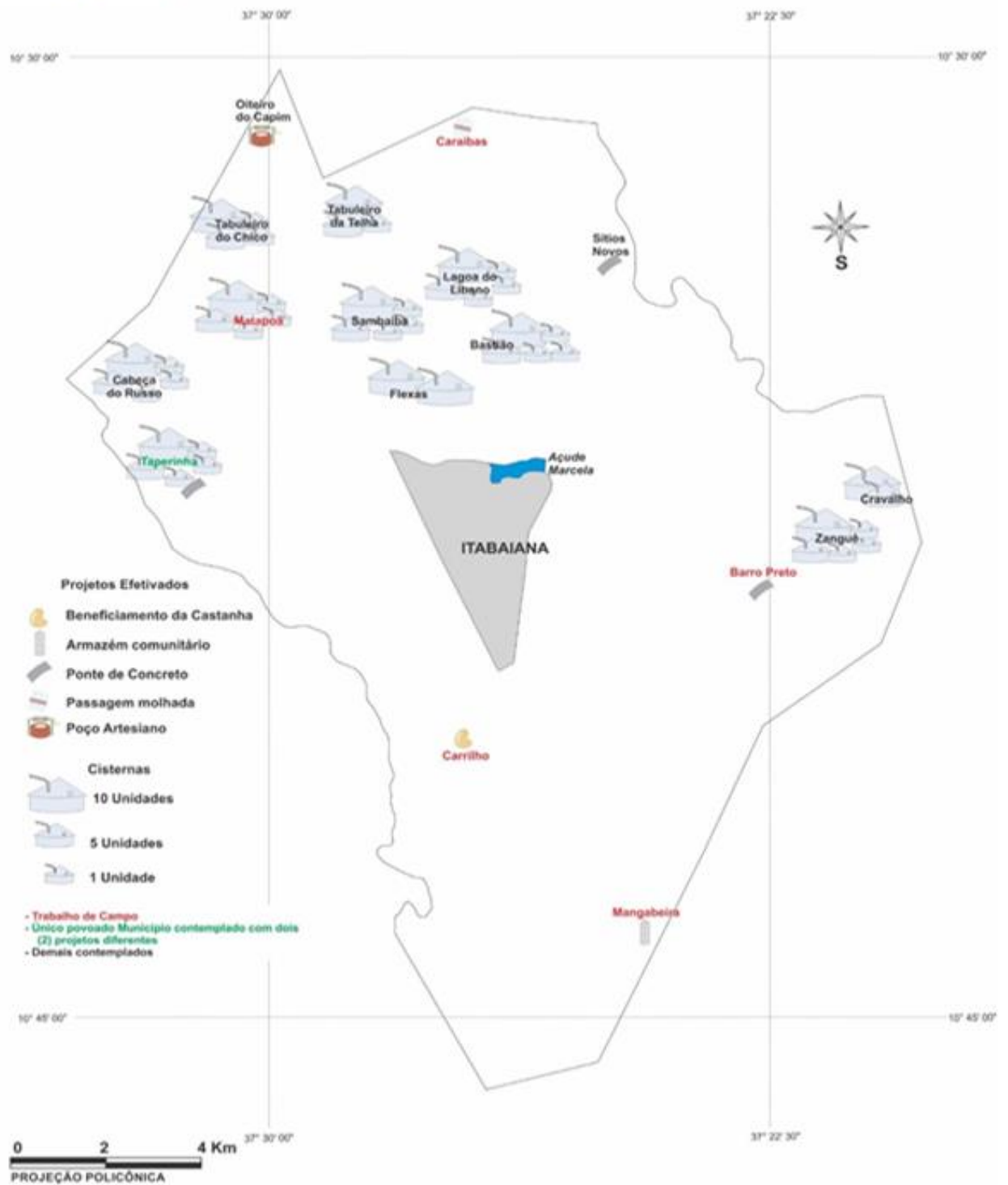
Com a tabela acima, fica claro que os municípios do Agreste de Sergipe apresentam uma renda nominal mensal das famílias entre um e três salários mínimos. Desse modo, é importante a realização de políticas públicas no âmbito municipal, surgindo como uma alternativa para diversificar a renda das famílias de agricultores, pois os atores que não apresentam rendimento ao mês estão localizados na zona rural. Assim, as rendas das famílias rurais se apresentam com renda de um salário até no máximo três, devido às aposentadorias rurais, visto que são importantes para garantir a reprodução dos agricultores familiares no Agreste sergipano.

Por isso, torna-se importante destacar o papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), uma vez que é responsável por pensar e monitorar aplicação dos recursos públicos destinados ao meio rural de Itabaiana e pelo fato de haver uma inter-relação mantida entre os municípios da microrregião. Assim, a aplicabilidade dos recursos acaba tendo reflexos nos municípios que se encontram no entorno.

Abramovay (2001) compreende que não há dúvida de que o simples fato de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um Conselho formado por representantes da sociedade local já constitui uma inovação organizacional significativa. Mas, para que essa conquista marque um fortalecimento da sociedade civil, é necessário que ela se traduza em real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade em suas possibilidades de desenvolvimento. Nesse contexto, a missão fundamental dos Conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação desses Conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados.

O Conselho é a entidade pública que vai possibilitar à comunidade entender o funcionamento das políticas públicas no âmbito municipal, através da atuação do Estado acompanhando quais foram os conflitos para a realização das atividades públicas no meio rural, e analisando os avanços das políticas públicas que aconteceram por meio dos projetos sociais desenvolvidos no meio rural do município estudado. O resultado é que os planos acabam refletindo uma visão muito superficial e restrita do município de Itabaiana/SE. Assim, como consequências a serem apontadas, tem-se que as ações desencadeadas a partir deles também ficam restritas às proposições adicionais dos atores sociais, ou seja, são reproduzidos os limites de se pensar o desenvolvimento apenas nos marcos da agricultura do município e de maneira reativa ao entendimento que os próprios agentes têm da necessidade apresentada em cada povoado contemplado.

Figura 05: Povoados contemplados com os projetos via CMDS, município de Itabaiana, 2019.



Fonte: Atlas digital sobre os recursos hídricos do Estado de Sergipe, 2004.
Elaboração: José Hinaldo Lima e José Carlos dos Santos.

Nesse sentido, para facilitar a compreensão da pesquisa, foram selecionados os projetos aprovados e executados pelo Conselho, como pode ser visto no mapa anterior, com os povoados contemplados com todas as áreas através de ações do CMDS. Assim, as comunidades, com destaque em vermelho, são os povoados em que foi realizado o trabalho de campo da pesquisa em tela, acompanhando os desafios e conflitos para a descentralização dos recursos públicos no âmbito municipal, discutindo a importância da presença do Estado através das políticas públicas no meio rural, realizando projetos sociais com o intuito de promover a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares.

Assim, um dos principais desafios do CMDS, que pode ser destacado é a ausência da participação do Estado, e dos agricultores familiares, evidenciada em dois momentos do período de construção do presente trabalho. O primeiro refere-se a discussão ocorrida recentemente, em que o tema principal foi a extinção da Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe (COHIDRO) sinalizada pelo governador do estado de Sergipe, a qual afetaria diretamente 2.330 famílias, que dependem dos perímetros irrigados pela companhia, e consequentemente afetaria tanto o mercado interno quanto o externo, onde o que é produzido acaba sendo comercializado para Salvador, Maceió, e Rio Grande do Sul, dessa maneira em uma reunião de tanta importância para o futuro desses agricultores, foi registrada a presença de apenas algumas famílias, além da ausência dos representantes do poder executivo estadual e municipal.

Do mesmo modo, durante a realização de uma plenária no Conselho, foi evidenciada a ausência da participação dos agricultores familiares do agreste de Itabaiana, onde esse déficit de participação dos atores sociais demonstra, o não engajamento nas atividades desenvolvidas pela instância colegiada. Como também, a falta de informação referente as ações do CMDS, o que acaba dificultando a atuação desse órgão, já que são reuniões importantes para a vida dos agricultores, pois os mesmos são os mais com o desenvolvimento das políticas no meio rural do município.

Figura 06: Plenária no CMDS com os agricultores familiares.



Fonte:¹ Compilação do próprio autor

Leão (2006) deixa entender que para o fortalecimento da participação social seria necessária a formação do Capital social, pois pretende-se "a intensificação da solidariedade, da cooperação, da confiança, da comunicação, da participação e da corresponsabilidade entre os atores, tornando o território um ator do seu próprio desenvolvimento" (SDT, 2004, p. 16). De acordo com o enfoque do Programa, a gestão participativa do desenvolvimento territorial transforma o capital social” em ativo do desenvolvimento. Trata-se de ampliar as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, ampliando também as relações de cooperação interterritorial. Assim, conforme formulado, a gestão deve preocupar-se em gerar uma dinâmica crescente, um ciclo virtuoso de formação de capital social e humano, que encontra sua sustentabilidade no próprio processo de gestão social.

Nesses termos, se não houver a interação do Estado e os agricultores familiares, através do CMDS a aplicabilidade das políticas públicas acabam tornando-se ineficazes, para a superação de demandas presentes no meio rural, com isso, é interessante conhecer a dinâmica da agricultura familiar na área em questão e, assim, fornece características que propiciem ao Estado elaborar políticas públicas voltadas para atender as reais necessidades de cada localidade, que diante do processo de modernização da agricultura contemporâneo, é evidente que cada área do país irá se comportar de acordo com as possibilidades do contexto espacial no qual se encontram inseridas, por isso as políticas públicas precisam ser elaboradas de acordo com as necessidades e características de cada região do país.

¹ Plenária realizada no CMDS com os agricultores familiares do município de Itabaiana.

Na leitura de Carvalho e Costa (2010), do ponto de vista econômico Itabaiana apresenta forte diversidade, indo desde a tradicional atividade agrícola, tendo como base a agricultura familiar, até as atividades tipicamente urbanas, formando um dos maiores centros em termos de comércio e na oferta de serviços. Sua feira (mercado periódico) é realizada duas vezes por semana, aos sábados e às quartas-feiras, recebendo pessoas de todos os municípios da Microrregião que vêm fazer compras, como também comercializar seus produtos, o que faz com que a feira da cidade se constitua como uma das mais importantes do Estado. Soma-se a isso o fato de Itabaiana ser um importante polo cerâmico estadual, que fornece artefatos graníticos e outros insumos para a indústria da construção civil.

Retornando à questão dos Conselhos, Gohn diz o seguinte:

Os Conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar, e surgiram com papéis diversos, tais como: organismo do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); organismos superiores de luta e de organização popular, gerando situações de duplo poder; organismos de administração municipal criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e ou execução. A discussão sobre os Conselhos populares nos anos 1980 tinha como núcleo central a participação popular. Reivindicada pela sociedade civil ao longo de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu entendimento (2011e, p. 78-79).

Portanto, nota-se que os Conselhos gestores são importantes porque são fruto de lutas, demandas e pressões da sociedade pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais descreditaram os Conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em um passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, pela força de lei, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e pelo suporte ao funcionamento das áreas em que atuam. Eles são compostos, assim, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada (GOHN, 2001).

Ainda para Gohn (2011), os Conselhos Gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação. Em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e tomadas de decisões; com os

Conselhos, gera-se uma institucionalidade pública. Eles criam uma nova esfera social pública ou não estatal. Gomes, na citação a seguir, fala sobre as funções dos conselheiros:

1. Os papéis dos conselheiros e dos representados não se enquadram numa perspectiva de divisão de trabalho, ou seja, o representante não se especializa em “ser conselheiro” e nem assume esta profissão, ao contrário de um parlamentar. Assim não há justificativas naturais para a existência de assimetria de informações e diferenças de capacidade de processamento das mesmas; 2. A menor atratividade do cargo de conselheiro, dado seu caráter não remunerado, e em que pese a perspectiva de poder que o cargo enseja, é um fator que contribui para a redução do universo de candidatos, favorecendo aqueles que de fato possuem espírito público, o que reduziria a probabilidade de comportamentos auto interessados (2003, p. 48).

Desse modo, o objeto de estudo desta pesquisa é um órgão de natureza consultiva, e também deliberativa e de funcionamento permanente, sendo atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana, a serem desempenhadas como o que estabelece a Lei Nº 1.375, que criou o CMDS. Mas há algumas controvérsias entre a lei e a realidade, uma vez que o colegiado ficou um período sem reunião, se contrapondo assim ao regimento interno, que garante essas funções, que é a de propor a integração de Programas Municipais ao Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável, com destaque àquele referente às Políticas Sociais, Agrárias, Agropecuárias, Abastecimento Alimentar, Segurança, Meio Ambiente e Cultura. Segundo Gohn,

A questão da criação dos Conselhos na gestão petista não foi tão simples, porque havia várias propostas e muitas questões polêmicas. As principais, que estiveram envolvidas no debate sobre os Conselhos populares (CPs), no período 1989-1992, foram; a definição do papel dos (CPs), seu caráter e objetivos; sua competência e atribuições; as formas de organizá-los e sua composição. Para alguns, os (CPs) seriam instrumento para viabilizar propostas e projetos mais abrangentes que apontassem para uma nova sociedade; para outros, os (CPs) seriam formas de transformar a administração pública, a partir de uma nova filosofia administrativa moderna, adaptados tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta (2001e, p. 81).

Na mesma linha teórica, surgem o debate teórico e o CMDRS ou CMDS como estratégia de desenvolvimento rural de base municipal na formulação de políticas públicas baseadas em Conselhos. Consequentemente, a relação entre os CMDS e outros Conselhos é muito pequena. Quando acontece, é porque uma mesma pessoa participa de vários Conselhos. A relação entre a entidade pública e outras instituições que dele não fazem parte já é maior, mas na maioria dos casos trata-se de instituições tradicionalmente ligadas à agricultura – raramente se mantém relações com universidades e centros de pesquisa ou com organizações dos setores comerciais ou industriais.

As relações entre os CMDS e os demais municípios de uma mesma região também praticamente inexistem. Desse modo, um fato que dificulta a consolidação e coesão de um CMDS é a mudança do grupo político no poder municipal. Em geral, a cada quatro anos se muda o grupo político, logo se mudam os membros indicados pelo Executivo Municipal; mas, quando o grupo político se mantém, o grau de renovação é menor. Para Araújo,

E, por fim, destaco que se pensou que no desenvolvimento territorial nós estamos tratando de promover desenvolvimento, e para isso os Conselhos devem tomar decisões estratégicas e o protagonismo dos atores deve ser viabilizado, existe uma condição: acreditar nos atores locais (2008, p. 184).

É evidente em Borges (2015) que a estrutura social, cultural e política se constitui como fator preponderante para se pôr em prática uma cultura cívica ativa, interessada pelo bem público e pela implantação efetiva de uma gestão democrática e participativa. A capacidade de organização para a ação coletiva e participativa através dos canais institucionais, bem como o sucesso na deliberação e efetivação das decisões, também exigem Capital Social, humano, recursos técnico-operacionais e um conjunto de procedimentos institucionalizados.

Ainda em Borges (2015), no caso dos Conselhos Municipais ou de qualquer outra instituição política, apesar de inscritos na Constituição Federal, sua existência não só depende das prerrogativas legais, como também da base territorial e do ambiente político-social e cultural; ou seja, onde eles são realidade devem funcionar como possibilidade de encenação cívica e ação política pela conquista e preservação dos direitos sociais e políticos.

Desse modo, uma forma de fundamentar a existência do órgão colegiado aconteceu por meio do processo eleitoral para formação da comissão executiva do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana na forma de edital:

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana (CMDS), em atendimento aos dispositivos regimentais gerais da Lei Nº 1.375 de 01/12/2009 da Prefeitura Municipal de Itabaiana, especificamente os artigos 1, 12 e Art. 18, inciso IV e considerando também o disposto nos artigos 20, inciso I, II e no Art. 32 que trata dos casos omissos desta Lei, os quais serão resolvidos pela Assembleia Geral do Conselho, torna pública a abertura de inscrições para o processo eleitoral de formação da Comissão Executiva do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana, e observando a Resolução Nº 01/2013/CMDS, nos artigos 41, 42, 43 e Art. 44 que tratam das condições de candidaturas das chapas (CMDS, 2009).

Encontra-se, assim, no empoderamento uma forma de descentralização do poder. Nas práticas aqui compreendidas, está a criação de espaços de discussão e troca de conhecimentos

que tanto levam à valorização da identidade grupal como abrem a possibilidade de se estabelecerem estratégias de contraposição ao sistema ou modelo de políticas que exclui e marginaliza, colocando em processo o poder de construir a alternatividade. Para que o ator social se realize como sujeito, ele necessita de um projeto que apresente perspectiva de desenvolvimento para sua vida, como é o caso da Gestão Social, com o intuito de realizar o empoderamento dos atores sociais e dinamizar as condições de reprodução da agricultura familiar numa perspectiva territorial orientada pelos princípios e valores da gestão social dos espaços rurais.

É importante salientar que a aprovação dos projetos é realizada no sentido de amenizar os conflitos que existem por causa da deficiência técnica das organizações de agricultores familiares e das administrações municipais. Nesse sentido, a presença feminina no meio rural deveria estar como uma das principais metas das políticas voltadas para o desenvolvimento. Cabe, então, ao CMDS dar o suporte logístico necessário para que esse quadro atual venha a mudar através de políticas descentralizadas que sejam bem executadas por profissionais capacitados, para que os recursos sejam distribuídos de forma equitativa entre os gêneros.

Nessa perspectiva, o entendimento das políticas públicas no âmbito municipal tendo como ponto de partida o Conselho, através dos projetos do CMDS foram operacionalizados entre o período de 2011-2012. Dentre esses projetos, destacam-se cinco que contemplam a diversidade de todos os projetos executados nos povoados citados, conforme demonstra a figura 5. Assim, um dos fatos negativos em relação ao cumprimento das atividades do CMDS está sendo o período de inatividade da entidade pública passando mais de 5 anos sem a realização de reuniões, pois era a maneira como eram deliberados e discutidos os projetos por meio das associações e CMDS, para que os povoados pudessem vir a ser contemplados, de acordo com a necessidade de cada comunidade rural. Ou seja, está sendo descumprido o que diz o regimento. Destaca-se, a seguir, parte do Regimento Interno do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) do Município de Itabaiana, de acordo com os anexos que integram a Resolução:

Art. 1º Este Regimento institui e dispõe normativamente sobre a estrutura organizacional, diretiva e de funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município de Itabaiana localizado no estado de Sergipe. **Art. 2º** O Conselho, se constitui como fórum de participação, deliberação, integração e representação das organizações da sociedade civil e poder público, na concepção e implementação de programas e projetos voltados para o desenvolvimento local e regional. **Art. 3º** Constitui-se em objetivo fundamental do CMDS, além dos princípios de justiça social e ética, analisar, priorizar e aprovar investimentos públicos de natureza comunitária, provenientes de fontes de recursos governamentais (Federal, Estadual e Municipal), ONG's e de organismos

internacionais, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico, social, político e cultural das comunidades mais pobres da região (CMDS, 2009).

Entre os projetos, destaca-se o projeto de cisternas, o qual veio beneficiar a comunidade, aumentando a oferta de água potável para o consumo de populações residentes em municípios com escassez de recursos hídricos, reduzindo as doenças causadas pela ingestão de água contaminada. Assim, em relação ao benefício das cisternas para a comunidade, quando perguntado ao presidente da associação de agricultores a respeito da atuação do CMDS, ele deixou claro que atualmente não existe comunicação entre o colegiado e os atores sociais beneficiados:

De acordo com o presidente da associação do povoado Matapoã, no município de Itabaiana, a importância da comunidade nas reuniões da associação debate o que está de necessário mais urgente para o povoado, trabalham juntas as vezes e sim e não, existem atividades coletivas e ele não participou de cursos de capacitação, durante a aprovação dos projetos receberam o apoio financeiro da PRONESE, acontecendo reuniões em Aracaju e na comunidade por meio da associação. Ele analisou a importância da sua função, porém mesmo disse que a comunidade é complicada para participar das reuniões e só aparecem quando tem projetos em falou sobre a importância do Conselho para associação faziam sempre reuniões, e que precisava na comunidade depois por causa das questões políticas acabaram o Conselho e a PRONESE oferece durante a realização projetos enviava pessoas para acompanhar as ações juntos com os membros do CMDS, sendo beneficiadas 39 famílias, porque todas as atividades referentes aos projetos foram finalizadas na quando perguntado sobre a importância das cisternas para comunidade, pois é na época não tinha água encanada. Atualmente já tem e depois dessas cisternas cada um com água em casa, houve muita discussão para aprovação dos projetos fazer a convocação dos agricultores passando nas dos mesmos devido a importância das cisternas para melhoria da qualidade das pessoas e acompanhamento técnico realizado no povoado aconteceu duas vezes depois das cisternas prontas tiveram algumas que deram problemas depois de um ano e meio mas houve assistência com a vida dos agricultores melhorarão depois das cisternas vieram a coleta de lixo para o povoado e a melhoria das estradas, mas poucas pessoas conhecem o CMDS localizado na sede do município por falta de informação (SANTOS, 2019, p. 96).²

Sendo assim, o governo do Estado de Sergipe, através da Secretaria de Estado de Planejamento, Habitação e do Desenvolvimento Urbano – SEPLAN – e da Empresa de Desenvolvimento Sustentável de Sergipe – PRONESE –, no esforço de execução do Projeto PROSPERAR, apresentou o Projeto Padrão de Cisternas domiciliar, com volume de armazenamento de 15.000 litros.

² Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Matapoã, janeiro de 2019.

Figura 07. Cisternas obtidas via Projeto PROSPERAR.



Fonte: Compilação do próprio autor.³

Esse projeto-padrão é uma alternativa de sistema de abastecimento de água potável para o consumo humano, em pequenas comunidades, com a implantação de infraestrutura que promova o aproveitamento do potencial dos recursos hídricos através da captação e do armazenamento de águas pluviais. Ele é de grande relevância, pois o município de Itabaiana não apresenta alto índice pluviométrico devido à sua localização geográfica no Agreste sergipano, por isso a cisterna vem representar uma maneira de garantir água potável para os agricultores que residem nessas regiões.

Figura 08. Cisternas obtidas via PRONESE.



Fonte: Compilação do próprio autor.⁴

Então, para um melhor aproveitamento da água precipitada sob forma de chuva, limpa e não contaminada, criou-se um equipamento do tipo cisternas, de placa de argamassa de cimento, reforçando com arame e tela, cuja técnica de construção é um processo conhecido pela população rural e, portanto, facilmente reproduzível. Desse modo, o emprego de tecnologia propicia a construção de cisternas à prova de vazamentos, de fácil manutenção e transporte, que pode ser fabricada em série e permitirá economia de tempo e material, gerando

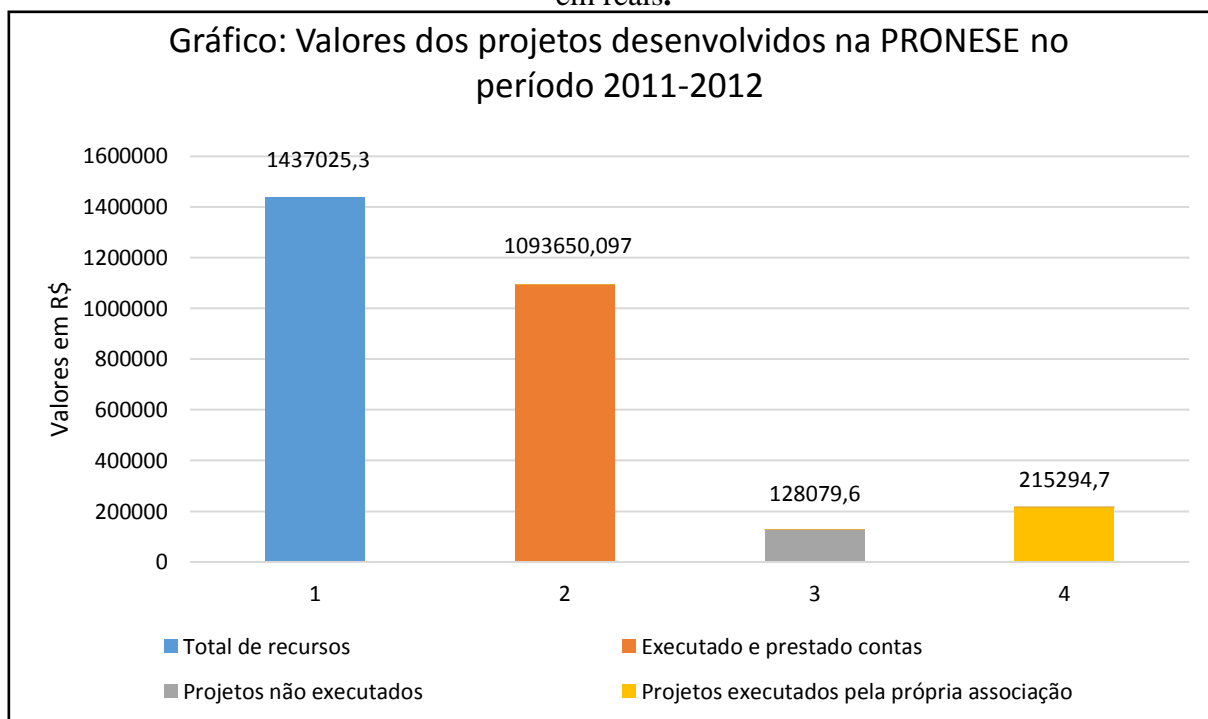
³ Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Matapoã, janeiro de 2019.

⁴ Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Matapoã, janeiro de 2019.

assim menores custos, além de ser uma das alternativas encontradas para amenizar o problema de escassez de água potável.

Por outro lado, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem ao longo tempo melhorando, apesar de que ainda tem apresentado falhas, assim se questionam as possibilidades reais de uma democratização social se aponta, frequentemente, a necessidade de uma combinação entre as duas instâncias, o Estado, através do (CMDS), e a população, para atingir melhores resultados para a sociedade. Por isso, é necessária a participação do Estado desenvolvendo ações destinadas às comunidades rurais, com o intuito de promover melhorias na qualidade de vida dos agricultores, criando alternativas para que esses atores possam produzir e comercializar os produtos, sendo impulsionados pelos os recursos públicos como demonstra a figura abaixo.

Figura 09. Gráfico com valores dos projetos assinados na PRONESE no período 2011/2012 em reais.



Fonte: Projetos assinados do PRONESE, 2011-2012.
Elaboração: José Carlos dos Santos, Dezembro, 2018.

Neste estudo, é possível entender o meio rural brasileiro através de uma perspectiva que vê o rural como parte integrante do desenvolvimento que, “longe de passar pela ignorância de um rural fadado a desaparecer e a se dissolver no urbano, supõe duas dinâmicas paralelas, uma rural, outra urbana, complementares e construindo-se e desconstruindo uma à outra”, como destaca Abramovay (2001).

O meio rural tem relação contínua com o urbano, com o qual partilha semelhanças e continuidades, sendo que o processo de inter-relação e interpenetração não destrói suas particularidades nem representa seu fim; ao contrário, trata-se de um rural que atualmente se constitui como espaço que emerge para o desenvolvimento por meio do empoderamento social. O trabalho destaca-se pela importância de analisar o processo de Gestão Social das políticas públicas, com o intuito de fomentar a vida dos agricultores familiares do município com seus desafios e impactos enfrentados pelos atores sociais inseridos nesse processo.

Isso ocorre de forma que um dos principais desafios a serem destacados nos conselhos rurais é sobre a cultura institucional da desigualdade social que irá necessitar de órgãos públicos para induzir o desenvolvimento. No entanto, para isso se materializar, tem de ser identificadas a presença massiva da representação da sociedade civil e a influência tanto na elaboração das ações territoriais e quanto na formulação desses projetos.

Nessa vertente de pensar um meio rural mais dinâmico, é apresentado na pesquisa outro projeto que é importante ser ressaltado. Trata-se do beneficiamento de castanha no povoado Carrilho, localidade que apresenta essa atividade, tornando-se a principal fonte de renda para a maioria das famílias do povoado, as quais vendem o produto e conseguem, através dele, aumentar sua fonte de renda, que é complementada pela agricultura, na medida em que a maior parte da atividade é realizada por mulheres, e o Conselho, com seu suporte logístico, veio fomentar a produção, possibilitando maior renda para a comunidade.

Figura 10. Primeiro processo de beneficiamento da castanha.



Fonte: Compilação do próprio autor.⁵

Diana et al. (2012) chamam a atenção para o fato de que, no Estado de Sergipe, a produção e o beneficiamento da castanha de caju, partindo de uma perspectiva não apenas produtivista, mas do seu reatamento na singularidade do uso trabalho familiar, tomam uma

⁵ Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Carrilho, janeiro de 2019.

dimensão e merecem ser examinados como mais um produto que se valoriza no mercado interno e que se amplia comercialmente no mercado externo. De forma particular, a produção da castanha de caju apresenta elementos que diferenciam Sergipe das demais áreas produtoras desse item no território brasileiro. Essas diferenças dizem respeito, principalmente, aos aspectos da tradição e da dinâmica do trabalho familiar no processo de beneficiamento.

O circuito do beneficiamento se inicia fora do Estado, com a matéria-prima proveniente da Bahia, do Rio Grande do Norte e do Ceará. A castanha chega ao Carrilho in natura. Na cooperativa, elas passam por um processo de torrefação, e, depois de assadas, vão para a mesa de corte, onde são quebradas. Em seguida, são levadas para uma estufa, onde é retirada a umidade contida nas castanhas. Logo após, seguem para a mesa de seleção e despêliculagem e, por fim, são empacotadas e ficam prontas para a comercialização.

Como conta a Senhora Silva presidente da associação presente no povoado:

Os caminhões trazem as castanhas de fora do estado para dentro da cooperativa, a gente processa aqui dentro e depois levamos para os estados que está feito o contrato com a gente. As castanhas são torradas de forma bem artesanal, a gente adaptou os nossos equipamentos para garantir o sabor e o cheiro de comida artesanal de interior. É um processo autossustentável, pois o combustível que ascende o fogo é basicamente ou totalmente aceso com as cascas das castanhas, atendendo a ADEMA, explica (SILVA, 2019, p. 115).

Após sua criação, a COOBEC já conseguiu alcançar alguns de seus objetivos, como o de entrar no mercado formal, atendendo hoje, principalmente, às redes de supermercados Cencosud, no Nordeste, e Pão de Açúcar, no Sul e Sudeste; e, conseqüentemente, isso trouxe uma valorização do produto. “Ainda temos muito a conquistar, mas estamos bem felizes com os resultados. Conseguir entrar no mercado formal e alcançar valorização do nosso produto fazendo o que a gente sabe fazer, que é o beneficiamento de castanha de caju, nos deixa muito feliz. Mas ainda buscamos conquistar a valoração justa, melhorar a renda de quem está aqui, melhores condições de trabalho, e assim a gente só tende a melhorar e crescer”, comenta Silva.

Figura 11. Castanhas no segundo processo de beneficiamento.



Fonte: Compilação do próprio autor.⁶

Para Carvalho et al. (2012), a introdução de tecnologias sociais se torna determinante na manutenção de elementos de natureza cultural e fator decisivo para a melhoria da qualidade de vida, trabalho e renda das famílias que lidam diretamente com o beneficiamento da castanha. Tais tecnologias, predefinidas numa estrutura de quebra de castanha (mesa com cadeiras rebaixadas), buscando melhorar as condições estruturais do trabalho, além de uma chaminé, que contribuirá para a desconcentração de fumaça no local de trabalho, estas serão as primeiras de uma série de tecnologias em prol de diminuir as condições insalubres de trabalho.

Figura 12. Máquina empacatadora das castanhas para o consumo.



Fonte: Compilação do próprio autor.⁷

⁶ Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Carrilho, janeiro de 2019.

⁷ Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Carrilho, janeiro de 2019.

No município de Itabaiana, de acordo com Carvalho e Santos (2012), a questão do beneficiamento da castanha de caju é inserida como uma das atividades mais tradicionais de emprego e renda. Entretanto, do ponto de vista do processo de beneficiamento e de gestão, o trabalho com a castanha ainda necessita de desenvolvimento e melhorias, a fim de se auferir maior produtividade no trabalho familiar e com melhoria na qualidade de vida.

Hoje com a cooperativa só temos a ganhar porque além de ser melhoria para o processo cultural e econômico da nossa comunidade, a gente tá lhe dando com um projeto social, acho que o caminho é o corporativismo sim, porque a produção de fundo de quintal é muito insalubre, não faz bem para os produtores. Temos também o objetivo de atrair e ajudar mais famílias do Carrilho porque ainda existem resistências que faz esse trabalho em casa mesmo, queremos mostrar que o trabalho é melhor feito em grupo. Para isso, estamos buscando novos comércios e assim poder crescer a cooperativa e ajudar mais pessoas, acrescenta (SILVA, 2019).

O processo do beneficiamento da castanha constitui a principal fonte de renda para a comunidade, pois esse tipo de atividade é realizado pela maioria das famílias já há algumas décadas. Com isso, a atuação do poder público através das ações do CMDS veio trazer melhoramento na produção. Consequentemente, os preços dos produtos, com a cooperativa, aumentaram por causa da certificação das atividades, como também isso trouxe uma maior agilidade no processo do beneficiamento, como pode ser evidenciado na Figura a seguir, que mostra as castanhas prontas para a comercialização.

Figura 13. Beneficiamento na fase final pronto para comercialização.



Fonte: Compilação do próprio autor.⁸

Nesta etapa, é apresentado um relato da presidente da COOBEC do Povoado Carrilho, em Itabaiana/SE, para quem foram realizadas perguntas a respeito da atuação do CMDS na

⁸ Trabalho de campo realizado no município de Itabaiana, no Povoado Carrilho, janeiro de 2019.

comunidade e também sobre a relevância da atuação da cooperativa no desenvolvimento de ações para fomentar o beneficiamento da castanha. Se aqueles que estão fora da cooperativa já querem, a associação também é uma cooperativa, e todos foram beneficiados, uma vez que a cooperativa ajuda a colocar uma margem de preço, possibilitando maior qualidade ao produto e dando mais higiene. No entanto, o pessoal que está fora vai acompanhando o preço, o qual não está caindo mais como antes, não tem mais desvalorização do produto por causa da cooperativa. No momento atual, houve certo desligamento das atividades do CMDS com a cooperativa, eles não bastariam para tocar o projeto, como destaca Silva (2016).

A partir da Leitura de Leão (2006) os CMDRS são criados a partir de decreto do Prefeito Municipal ou de lei da Câmara Municipal de Vereadores. Na pesquisa elaborada pelo IBASE (2002) - em quatro estados do país: Espírito Santo (Sudeste), Mato Grosso (Centro-Oeste), Pernambuco (Nordeste), Santa Catarina (Sul)¹³ - verificou-se que em 86% dos municípios os Conselhos foram criados a partir de lei aprovada pela Câmara Municipal, sendo que a regulamentação por decreto incidiu em apenas 11% dos municípios. “No que se refere à forma de nomeação dos conselheiros, o decreto (30%), a portaria (30%) e o registro em ata (26%) tiveram praticamente a mesma importância entre os municípios investigados nos quatro estados. A nomeação informal ocorreu em 10% desses municípios” (IBASE, 2002: p. 15)

No entanto, um dos projetos que vêm completar esta análise sobre a atuação do Conselho no município estudado, é o Armazém Comunitário no Povoado Mangabeira, visto que a associação rural do perímetro da Ribeira necessitava de um espaço para armazenar os insumos recebidos pelas políticas públicas através do Conselho e também os produtos que são produzidos no perímetro irrigado antes de acontecer o escoamento da produção.

Figura 14. Armazém Comunitário.



Fonte: Compilação do próprio autor.⁹

⁹ Trabalho de campo no município de Itabaiana, no Povoado Mangabeira, janeiro de 2019.

Um ponto negativo em relação ao Conselho é o fato de que, durante o triênio 2013-2015, não aconteceram aprovações dos projetos, pelo seguinte motivo, a questão política, que é um dos maiores entraves para o não êxito das políticas públicas destinadas ao desenvolvimento no âmbito municipal, porque está prejudicando a execução dos projetos e o desenvolvimento perante a comunidade. Ressalte-se que o CMDS, além de abranger a zona rural, também compreende um conjunto de bairros do município.

Como pode ser visto nas imagens abaixo, há falta de monitoramento através do poder público juntamente com as associações de agricultores familiares, o que fez com que as máquinas utilizadas em benefício da comunidade ficassem sucateadas, deixando de atender às demandas do município, em relação ao manuseio com a terra através do trator e também à assistência às necessidades de saúde da comunidade com a utilização da ambulância.

Figura 15. Máquinas da Associação do Povoado Mangabeira.



Fonte: Compilação do próprio autor.¹⁰

O Conselho foi criado em 2009, mas seus projetos só existiram a partir do período 2011/2012, como pode ser relacionado na tabela abaixo. Esse fato aconteceu porque o município não era aliado ao governo, e, como é típica de cidades de pequeno porte, a influência política permeia as decisões importantes. Sendo assim, o Conselho municipal enviava os projetos, mas estes não eram aprovados devido à questão política, a qual acaba atrapalhando o êxito das atividades do Conselho no que se refere à questão dos conselheiros que estão envolvidos com esse jogo político, assim isso acaba se tornando um empecilho para as políticas, gerando entraves e contradições no âmbito municipal.

Nesse período de inatividade do CMDS, observa-se que existe uma falta de comunicação entre o poder público e as associações de agricultores, o que impossibilita a

¹⁰ Trabalho de campo no município de Itabaiana, no Povoado Mangabeira, janeiro de 2019.

operacionalização de realização de projetos para o meio rural do município estudado, pois os projetos só aconteceram na via PRONESE, que atualmente foi extinta, sendo tal empresa responsável pelos recursos para o desenvolvimento das ações em prol dos atores sociais rurais. Assim, é importante perceber o seguinte: existe falta de gestão nas atividades públicas por parte das pessoas que compõem o CMDS, porque não estão procurando desenvolver atividades junto com a Secretaria de Agricultura (SEAGRI), pois essas entidades públicas poderiam buscar editais objetivando angariar recursos para desenvolver novos projetos de acordo com a necessidade de cada povoado, por isso que é indispensável a atuação do CMDS com a realização de acompanhamento para atender às demandas sociais dos agricultores familiares. Na tabela 04, a seguir, mostra que o CMDS não consegue há anos desenvolver suas atividades.

Tabela 03. Relação dos projetos desenvolvidos na PRONESE 2011/2012.

Relação dos projetos assinados na PRONESE 2011/2012.				
Tipo de construção	Quantidade (Unidades construídas)	Número de projetos (localidades beneficiadas)	Executados	Em execução
Cisternas	225	13	209	16
Poço artesiano	02	02	02	00
Poço artesiano	03	03	02	01
Passagem molhada	01	01	01	00
Armazém Comunitário	01	01	01	00
Benef. de Castanha	01	01	01	00
Total 06	233	21	216	17

Fonte: CMDS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável), 2018.

Organização: José Carlos dos Santos, Setembro, 2018.

Fica evidente que, dentre os projetos listados anteriormente, a maior quantidade de recursos foi destinada ao uso das cisternas, tendo em vista que, devido à irregularidade climática do Agreste sergipano, se fizesse necessário o uso desses armazenadores de água para garantir um verão mais tranquilo para as comunidades beneficiadas com esse projeto, assim como está relacionado a outro nesse mesmo contexto, que é a criação de poços artesianos para sanar problemas de abastecimento de água, possibilitando o cultivo agrícola e

também a pecuária. Os outros projetos foram mais voltados para a organização das comunidades como um todo, pois atingiram maior quantidade de famílias.

Dessa forma, a falta de organização por parte dos membros do Conselho está impossibilitando que os projetos elaborados ou financiados exerçam importante função na vida dos agricultores familiares que necessitam dessas atividades, no sentido de desenvolver uma dinâmica social e econômica na vida das comunidades beneficiadas na tentativa de proporcionar o empoderamento social para essas famílias que fazem parte das associações vinculadas ao Conselho. No entanto, essas atividades aconteceram somente no período apresentado na tabela acima.

Como o Conselho é um órgão consultivo e deliberativo vinculado à SEAGRI, que realiza suas atividades em ação-conjunta com várias entidades sociais que circundam toda a microrregião de Itabaiana, na gestão entre o intervalo de tempo dos anos de 2010-2012, os dados revelam que na gestão passada o Conselho desenvolveu maior número de atividades. Além disso, aconteceu com maior frequência a mobilização de projetos com visitas às associações comunitárias para notificar as associações com projetos protocolados em parceria com os consultores do PRONESE, empresa responsável pelo financiamento dos projetos sociais, os quais são de grande relevância para a comunidade.

Nesse contexto, em relação ao comprometimento dos atores locais, fica claro que mobilizar e publicizar são papéis do Estado e que isso poderá ser feito pelo referido assessor, que representaria o Estado e que não teria compromissos diretos com o poder local. Uma política que pretenda ser descentralizada necessita, além de ser adequadamente divulgada, ser formulada levando em conta a necessidade de um tempo hábil para que haja a sensibilização e as articulações políticas antes de iniciar sua execução. O conselho vai se fortalecer se os conselheiros assumirem a responsabilidade dos projetos e forem reconhecidos como iniciativa do Conselho, não somente da prefeitura. Além disso, os conselheiros (atores) necessitam ser escolhidos pela sua base de representação, e o Conselho implantado através de lei municipal.

Para enriquecer a análise sobre o entendimento das ações do Conselho, foi realizada a entrevista, sendo uma maneira de trazer à compreensão as funções do colegiado, com a atual secretária do CMDS, pois ela está presente desde a criação do órgão municipal, fazendo comentários a respeito da atuação do colegiado nos últimos anos, algo que contribui para o entendimento dessas ações, conforme segue:

A importância da atuação do Conselho quando os projetos foram desenvolvidos, pois hoje atuação do CMDS é zero. Mas quando ele era atuante foi de grande relevância e até mesmo as associações estavam em dia atuando e Conselho não tem

contato direto com os agricultores familiares sem associações é o CMDS que abre as portas para existência dos projetos na comunidade. Pois não vem projetos sem a sua atuação o critério de escolha a princípio foi feito uma pontuação de todos os povoados, mas os projetos só eram aprovados para aquelas comunidades que viesse está com a documentação da associação em dia e o critério de escolha das comunidades. Era o nível de pobreza e um dos projetos que tiveram mais êxito foi o de cisternas a falta de água quem a demanda da comunidade, assim é o presidente e não agricultores que demandam os projetos nas comunidades. Desse modo, o maior desafio do CMDS é o que acontece com o Conselho de Itabaiana está acontecendo nos CMDS do estado porque as pessoas desacreditam na atuação dos Conselhos sem aprovação dos projetos que acontecia, através da atuação do estado com a PRONESE que foi extinta o município não tem como arca com essas despesas e Banco Mundial que era o financiador cortou as verbas porque o estado não fez a prestação de contas cada comunidade tinha direito a um projeto. Assim, os aspectos políticos não atrapalharam essas ações porque os recursos não vinham do município a fiscalização, e o monitoramento através, das reuniões onde eram escolhidos dois ou três para ir a cada comunidade analisar as ações que estavam sendo desenvolvidas (MARTINS, 2019, p. 123).¹¹

A partir dessa análise, pode-se afirmar que o Estado tem um papel importante para que as políticas públicas se tornem efetivamente descentralizadas, não há como ele desencadear um processo e se retirar para aguardar os acontecimentos. O Estado, visando à gestão e ao monitoramento social, pode atuar no sentido de garantir o acesso à informação, o comprometimento dos atores locais em relação aos recursos destinados pela política e uma relativa equidade entre os conselheiros.

Houve também uma entrevista com o presidente do CMDS para que explicasse a importância da atuação do colegiado e seus rebatimentos na vida dos agricultores familiares, conforme segue:

A do CMDS com a SEAGRI é porque a execução dos projetos depende da secretaria para ir as comunidades e essa relação deve estar alinhada facilitando as atividades das pessoas que vivem no meio rural. Assim, a importância do CMDS é porque a gente tá próximo do agricultor tendo a facilidade de chegar ao produtor, tendo alinhamento com o homem do campo orientando já realizaram projeto do PAA, CONAB a comunicação entre o CMDS acontece através dos presidentes das associações onde o presidente do CMDS vão ao campo junto com secretaria do órgão, assim não houve divergência os atores sócias durante aprovação dos projetos. A participação do Conselho esses projetos ele colabora muito, pois o CMDS é quem recebe os projetos e leva até a comunidade porque na verdade nós fazemos a pesquisa dos projetos e a apresentamos aos líderes de cada associação o Conselho que a coisa acontecer abrindo caminho documentação dando todo apoio tirando cópias das documentações necessárias com ajuda do poder público municipal. Já a relação do Conselho com as associações vai depender da organização de cada comunidade procurando as lideranças locais, os aspectos políticos até hoje não atrapalharam não as atividades em relação a importância de todos projetos fica até ruim da gente por causa dos aspetos positivos em cada comunidade foi uma repercussão, só tem elogio contribuindo para melhoria de vida de cada comunidade (RODRIGUES, 2019, p. 124).¹²

¹¹ Trabalho de campo realizado no órgão Colegiado de Itabaiana/SE, janeiro de 2019.

¹² Trabalho de campo realizado no órgão Colegiado de Itabaiana/SE, janeiro de 2019.

Na leitura de Leão (2006) Mesmo nos Conselhos em que o presidente é um agricultor familiar, em 78% dos casos (IBASE, 2001), o Secretário Executivo é alguém ligado ao poder público ou à extensão rural e é quem efetivamente preside o Conselho, mesmo que formalmente não seja essa sua função. Isso se deve ao fato de o mesmo possuir, em geral, um maior conhecimento e domínio dos procedimentos formais.

É importante ressaltar que um fato negativo que atrapalha muito a atuação das políticas públicas em determinadas áreas é porque, em grande parte dos pequenos municípios, principalmente nos mais pobres, a política local tende a ser altamente clientelista e vertical, além de que a organização social e o capital social tendem a serem mais frágeis (CASTILHOS, 2001).

Em Carvalho e França (2012), as políticas públicas, em termos de financiamento agrícola, sempre priorizaram os setores mais capitalizados da agricultura, a fim de estabelecer a sua modernização tecnológica e diminuir os desequilíbrios da balança comercial brasileira. Esse contexto tendeu a se modificar após a promulgação da Constituição de 1988, quando passam a serem introduzidos novos mecanismos de Gestão Social das políticas públicas, com a finalidade de democratizar o acesso a recursos públicos. Na década de 1990, foi criado, a partir do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF. Desde sua criação e implementação, o programa passou a ser um estímulo para grande número de famílias que vivem e dependem da atividade agrícola no Brasil. Destarte, seu grande desafio é promover o crescimento econômico local e sustentável, através da viabilização e do fortalecimento das atividades rurais promovidas pelos agricultores.

Na tabela vista na sequência, aparecem os valores de cada projeto desenvolvido pelo colegiado em um contexto de atividade do CMDs, que realizou visitas aos povoados para desenvolver essas ações, com o intuito de disponibilizar mais recursos para as comunidades mais pobres, pois esse era o critério que possibilitou a execução dos projetos em cada localidade.

Tabela 04. Projetos desenvolvidos e executados pelo CMDS 2011/2012 - Valores em reais.

Quantidade de projetos diferentes	06	Valores em R\$
Cisternas	225	732.887,14
Poço Artesiano	02	134.955,38
Ponte de Concreto	03	216.602
Passagem Molhada	01	63.000,00
Armazém Comunitário	01	74.300,00
Benef. De castanha	01	80.977,24

Fonte: Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, 2018.

Organização: José Carlos dos Santos, 2018.

Como órgão Colegiado, o CMDS é vinculado à Secretaria de Agricultura (SEAGRI). A atual responsável pela entidade e por operacionalizar as atividades no meio rural comentou a respeito desses projetos, como também da importância deles com seu alcance para os agricultores familiares:

A importância da atuação da SEAGRI é responsável por visualizar necessidades presentes em cada povoado como ela trabalha nos povoados consegue, ter essa visão fazendo que eles tem uma melhor qualidade de vida e de produção. A exemplo da ponte escoa a produção e as cisternas manutenção da casa porque muitos lugares não têm água são projetos que melhoram a qualidade de vida população local, sempre os projetos eram passados pelo CMDS havia reuniões periódicas para discutir os projetos havendo visitas nos locais que iam receber os projetos. O CMDS tem uma visão muito limitada enquanto a PRONESE financiava era desenvolvida, mas com a extinção da PRONESE e Conselho de realizar suas atividades acontecendo com as associações. O motivo para a inatividade em suas atividades, pois não tinha projetos, em relação a assistência do CMDS e SEAGRI oferecia, mas com poucos profissionais para desenvolver as atividades, mas foi muito por causa logística municipal o poder precisa subsidiar, as famílias porque muitas vezes as políticas são empurradas não tem uma troca para que eles que consigam caminhar sozinho depois. Quando o que com as associações acabou o projeto acabou fazer com as pessoas se manterem depois das políticas públicas o Conselho eles como mais um órgão que tá ali e deveria acontecer o contrário a iniciativa de participação em ações públicas deve sair das pessoas e ser subsidiadas pelo Conselho, quando ela em 2011 as associações eram bem mais próximas estando em dia regularizadas da SEAGRI dialogando sobre suas demandas dizendo o que a comunidade precisava de uma assistência técnica depois né infelizmente com a política aqui funciona de uma forma errada as associações funcionam pelo o lado político. Dessa maneira, maneira quando um determinado lado está no poder as associações ligadas aqueles lados participam depois deixam de fazer parte normalmente quando deixam de estar regularizadas, e outras se regularizam e por incrível que pareça nem aquelas que fazem parte da situação estão regularizadas somente aquelas que participam do PAA PNAE só se regularizam quando tem algum benefício. Essa questão política acaba atrapalhando na atuação das associações envolvendo, atuação do próprio gestor na olha para comunidade se vier um projeto por mais que comunidade necessite do projeto não será contemplado por causa das divergências políticas. Atualmente existe uma ruptura entre o CMDS e SEAGRI não estão caminhando juntos, e não tem essa entre os dois órgãos, já durante a execução dos projetos a SEAGRI ofereceu as comunidades junto com o CMDS o transporte para visita aos povoados (PAES, 2019, p. 126).¹³

¹³ Trabalho de campo na Secretaria de Agricultura do Município, janeiro de 2019.

Nessa perspectiva, no caso estudado, o mundo rural é entendido como um espaço de vida que, por suas características singulares, permite a realização dos atores sociais por meio da atuação do poder público através da redução da pobreza. A unidade de produção familiar é onde se desenvolve a vida. Os agricultores pensam a gestão da propriedade a partir de várias racionalidades e não exclusivamente pelo cálculo econômico.

Logo em Abramovay (2001), é importante analisar a efetividade dos movimentos sociais que lutaram por sua criação, como até hoje se sabe que a passagem do acesso ao crédito para um programa de desenvolvimento depende da ação organizada dos Conselhos. A missão fundamental dos Conselhos é descobrir os potenciais de desenvolvimento que os mecanismos convencionais de mercado são incapazes de revelar, sobretudo em regiões menos favorecidas. O problema é que, na maior parte das vezes, a forma de criação desses Conselhos, seus modos de funcionamento e o alcance de suas ações, ao que tudo indica, não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais foram organizados).

A constituinte da lógica da agricultura familiar permite que os agricultores se identifiquem com os princípios de uma nova forma social e nela encontrem respaldo para um projeto de vida composto por várias dimensões não exclusivamente determinadas pela lógica de mercado, como encontrado em outras formas sociais da produção agrícola, mas de uma forma ampla, e que os agricultores se tornem sujeitos ativos de todo processo produtivo, por isso é de grande relevância o desenvolvimento de ações, como é visto na imagem abaixo, sendo uma forma de interligar as comunidades rurais aos centros, para que os agricultores possam escoar sua produção.

Figura 16. Passagem Molhada no povoado Caraíbas.



Fonte: Compilação do próprio autor.¹⁴

¹⁴ Trabalho de campo realizado no Povoado Caraíbas, janeiro de 2019.

O presidente da associação do povoado responsável por organizar a comunidade através das reuniões explica como aconteceu a execução do projeto de passagem molhada, analisando de que maneira foi operacionalizada a relação das comunidades com o Conselho Municipal:

Na comunidade só existe a associação à avaliação da participação das associações muito negativa, assim as pessoas mais no individual do que no coletivo. O mesmo já participou o de um curso de associativismo já participou do CMDS mas disse que o CMDS hoje está parado a participação na associação, na comunidade a participação das mulheres chega a superar a dos homens. Na aprovação dos projetos teve apoio do CMDS, a importância da associação se as pessoas dessem valor seria muito importante, o CMDS fez acompanhamento com os projetos e associação teve acesso a esse projeto através do CMDS e a PRONESE que o patrocinador e o Banco Mundial existiu conflitos. Pois precisou das assinaturas das pessoas dando muito trabalho gerando desconfiança, mas não atrapalhou na execução dos projetos para a aprovação dos houve discussão no CMDS e na comunidade. Pois não época tinha que optar entre três projetos o qual mais necessário para comunidade e optou pela passagem molhada os aspectos políticos não atrapalharam na execução das políticas públicas e o benefício dessa atividade para comunidade melhorou. Porque se chovesse muito não tinha como passar facilitando o deslocamento das pessoas apesar de que os engenheiros não fizeram da maneira ideal devido a não atuação do CMDS as associações pararam e o Conselho deveriam ir em loco para ver as necessidades de cada comunidade (SOUZA, 2019, p. 127).

A atuação do CMDS foi importante para essa comunidade, pois, antes da construção da ponte de concreto, no período em que as chuvas acontecem com maior frequência, as estradas ficavam alagadas, impossibilitando o acesso à comunidade, como também prejudicava os agricultores no sentido de fazerem o escoamento de suas produções. Desse modo, essas ações surgem como uma forma de o poder público municipal assistir as comunidades rurais, descentralizando recursos por meio de projetos que sejam mais viáveis de acordo com as demandas presentes em cada povoado. Com isso, fica claro quando os atores sociais rurais recebem a assistência das entidades públicas, nesse caso através do CMDS, que é algo muito importante, porque tais atores não precisam sair do seu meio para sobreviver.

Figura 17. Ponte de concreto.



Fonte: Compilação do próprio autor.¹⁵

De acordo com análise realizada no trabalho de campo, ficou claro que os atores sociais, pessoas que vivem no meio rural da comunidade, desconhecem a respeito da importância do colegiado municipal, o CMDS, e nem mesmo sabem o motivo de o povoado ter sido contemplado com essa política pública, que foi fruto de iniciativas da associação de agricultores familiares ali presente. Nesse contexto, é perceptível o distanciamento entre o poder público e a comunidade, isso explica essa inatividade do CMDS de mais de quatro anos; devido a esses motivos, a falta de assistência das entidades públicas no meio rural e também a não participação dos agricultores familiares nas associações, o que impossibilita a realização de novas ações em prol das comunidades do município.

Desse modo, para Gomes (2015) na pesquisa observa-se a atuação do poder público por meio do CMDS e que, do ponto de vista normativo, não é intenção dos Conselhos alcançar uma representação similar, por exemplo, na Câmara de Vereadores, mas, sim, representações de amplitude temática ou territorial, decorrentes principalmente de “participação cidadã voluntária”, de onde emana outro tipo de legitimidade. Esse caráter voluntário, dados os custos envolvidos na participação, pode inclusive significar a manifestação de uma variável importante não captada pelo sistema eleitoral tradicional, em que é atribuído o mesmo peso a todos os atores: a intensidade das preferências sobre determinada política. Assim, alcançar um equilíbrio entre a representação parlamentar e as deliberações nos Conselhos, entre os eleitores compulsórios e suas escolhas de políticas e os cidadãos participantes ativos e suas escolhas de políticas, torna-se de fundamental importância na discussão dos Conselhos. Os Conselhos municipais enfrentam, portanto, esta situação: uma limitada representatividade, ao menos quantitativa, se comparada às instituições

¹⁵ Trabalho de campo realizado no Povoado Barro Preto, janeiro de 2019.

cujos representantes são eleitos pelo sufrágio universal, atenuada se se considera o caráter voluntário da participação.

3.2 As relações sociais no meio rural e a importância da atuação do poder público

Assim, quanto às políticas públicas para a agricultura, segundo Denardi (2000) o que houve, de fato, nas últimas três décadas, foi principalmente a execução de políticas agrícolas, já que a política agrária foi sempre marginal ou inexistente. Falar-se-á aqui, portanto, de política agrícola, destacando apenas três pontos: a) a política agrícola brasileira, substancialmente, sempre foi decidida em consonância com os interesses do agribusiness e suas personificações do capital; b) nas últimas duas décadas (anos 80 e 90), as políticas setoriais, inclusive a política agrícola, perderam importância e cederam espaço para as políticas macroeconômicas, sobretudo a partir dos pacotes econômicos e da liberalização; c) por fim, nos anos 1990, passou-se a atribuir novos papéis para a agricultura e o meio rural, com destaque para a geração de emprego e a preservação ambiental.

Na leitura de Schneider (2010), as políticas públicas e discussões teóricas sobre desenvolvimento rural reemergiram em bases inteiramente diferentes daquelas da década de 1970. Essa retomada foi fortemente influenciada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que se operaram no âmbito do Estado, dos atores da sociedade civil e nos enfoques analíticos dos próprios estudiosos e analistas. Foram essas mudanças gerais que influenciaram as discussões específicas sobre o tema do desenvolvimento rural, desdobrando-se em políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para a agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais e o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros, bem como para populações tradicionais.

Em Teixeira (2002), está presente a discussão sobre o termo “Políticas Públicas”, que são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas.

De acordo com Hoffmann (2014), também é necessário definir o que se entende por “agricultura familiar”, visto que não se trata de um conceito universal. Sendo assim, no Brasil

atualmente é razoável admitir, salvo especificação em contrário, que se utiliza a definição da lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Essencialmente, a definição é seguinte:

Art. 3º. Para os efeitos desta lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos. I- Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II- Utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III- Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV- Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

A categoria “agricultura familiar” foi incorporada por volta dos anos de 1990 no universo das questões agrárias do Brasil, seja na academia, no aparelho do Estado ou junto aos movimentos sociais mais próximos da linha sindical da Central Única do Trabalho (CUT) da Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar do Brasil (FETRAF- BRASIL) (SANTOS; PERREIRA; MENDES, p. 43).

Entretanto, Rocha (2009) explica que a Constituição Federal, ao assegurar, dentre seus princípios e diretrizes, “a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Art. 204), institui, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo. Após a promulgação da Constituição, o grande desafio passou a ser a regulamentação dos preceitos constitucionais, a fim de efetivar a “tão sonhada” participação popular. Iniciou-se, desde então, uma intensa mobilização e articulação dos diversos segmentos sociais organizados, no sentido de se estabelecerem os mecanismos jurídicos legais necessários à gestão descentralizada das políticas públicas. De acordo com Rocha,

Vale ressaltar que a gestão pública, no contexto brasileiro, até o início dos anos de 1980, caracterizava-se pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios, quando envolvidos em política específica, o papel de executores das políticas formuladas centralmente. Por outro lado, à medida que os recursos eram centralmente controlados e as esferas locais de poder se expunham diretamente as necessidades e demandas dos cidadãos, tendia a estabelecer-se uma articulação clientelista entre governos estaduais e municipais e o federal, baseada na troca de favores em que, muitas vezes, as instâncias locais se transformavam em agenciadores de recursos federais para o município ou estado, procurando garantir a implementação de determinada política pública para sua clientela (2009, p. 6).

No entendimento de Almeida et al. (2014), a forma de descentralizar políticas públicas, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) é o espaço

principal para a discussão de projetos que atendem às demandas sociais dos agricultores familiares e para a elaboração de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de uma comunidade ou de um município. Representantes dos agricultores familiares têm papel fundamental na elaboração e gestão das políticas públicas. O programa parte da proposta de privilegiar a agricultura familiar no desenvolvimento rural, indicando as instâncias locais participativas (os Conselhos como espaço apropriado para a manifestação de manifestação de interesses e tomador de decisões democráticas).

Segundo Gehlen (2004), no caso da agricultura, as políticas públicas recentes de financiamento às atividades rurais, a descentralização através dos Conselhos Municipais, especialmente os de Desenvolvimento Rural, com financiamento da habitação e crédito para o cultivo, para os agricultores familiares estão propiciando a emergência de novos atores sociais, principalmente na figura do agricultor familiar mais capacitado para desenvolver suas atividades.

Para Schneider (2003), atualmente a discussão sobre a agricultura familiar vem ganhando legitimidade social, política e acadêmica no Brasil, passando a ser utilizada com mais frequência nos discursos dos movimentos sociais rurais pelos órgãos governamentais e por segmentos do pensamento acadêmico, especialmente pelos estudiosos das Ciências Sociais que se ocupam da agricultura e do mundo rural.

Vale observar que, mesmo no Nordeste, o setor agrícola não se comporta de maneira homogênea. O agricultor situado no semiárido, por hipótese, depara-se com condições geográficas, culturais, históricas e institucionais distintas, as quais não devem ser negligenciadas pelas políticas públicas de desenvolvimento regional (SILVA et al). Além disso,

Outro importante programa voltado para o fortalecimento da agricultura familiar brasileira é o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que se dá por meio da utilização de compras governamentais como mecanismos de estímulo e de garantia de melhores preços para alimentos oriundos da agricultura familiar, criando um mercado institucional para tais produtos. Outro grande passo no sentido de promover a agricultura familiar no Brasil foi a Lei 11.947 de 16 de junho de 2009, em que se criou um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar local e/ou regional por meio de alterações no PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Desta forma, devido à importância que a agricultura brasileira possui, seja pela manutenção do homem no campo, seja pela produção de alimentos, torna-se importante compreender a dinâmica das políticas públicas no contexto da agricultura familiar, para que, assim, seja possível verificar os aspectos positivos e negativos referentes às mesmas (ESQUERDO; BERGAMASCO, 2006, p. 206).

Embora tardiamente, se comparada à tradição dos estudos sobre esse tema nos países desenvolvidos, a emergência da expressão “agricultura familiar” se deu no contexto brasileiro a partir de meados da década de 1990. Nesse período, ocorreram dois eventos que tiveram impactos sociais e políticos muito significativos no meio rural, especialmente na região Centro-Sul. De um lado, no campo político, a adoção da expressão parece ter sido encaminhada como uma nova categoria-síntese pelos movimentos sociais do campo, capitaneados pelo sindicalismo rural ligado à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) (SCHNEIDER, 2003).

Esse processo merece uma reflexão sobre as principais tendências e temas que envolvem o desenvolvimento rural brasileiro, sendo visualizado através das mudanças sociais que estão ocorrendo no campo impulsionadas pela ideologia da Revolução Verde. Mas somente a partir década de 1990 o entendimento sobre o desenvolvimento rural passou a ter espaço no Brasil, revitalizando o tema e gerando abordagens através de políticas governamentais direcionadas para a questão agrária que surgiram no contexto pós anos 1990, com importância decisiva nas transformações econômicas e nas políticas que surgiram no Brasil, as quais repercutem até os dias atuais. É importante ressaltar que, na primeira metade da mesma década, se firmou como uma categoria política, e surgiram as formulações de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

[...], a Agricultura Familiar, por meio de gestão, propriedade e trabalho familiar, é considerada a base para o desenvolvimento de um projeto econômico viável para o espaço rural brasileiro, pois há consciência de que ela possui função determinante em alguns setores da oferta agropecuária. Isso em decorrência de sua preocupação principal estar centrada na diversificação produtiva, na integração as demandas e na geração de renda. Por conseguinte, agricultura familiar, associada à dimensão espacial, busca orientar as funções da agricultura, e se consolidam como fornecedoras de alimentos, de matérias-primas de divisas e sustentabilidade ambiental (CARVALHO; COSTA, 2017, p. 48).

Dessa forma, os processos de transformação no campo brasileiro especificamente no setor agrícola através da agricultura familiar sofreram com alterações que foram significantes, relacionadas à dinâmica rural que passa a buscar maior rentabilidade para as funções desempenhadas pelos atores sociais que aí residem. Mas também ocorre a diminuição de agricultores que não estão nessa forma de organização agrícola impulsionada pelas políticas públicas pós década de 1990. Isso porque o agricultor tem a necessidade de buscar novas formas de inserção no mercado, objetivando superar a crise agrícola devido ao fato dos custos da mão-de-obra no campo e ao não crescimento do setor agropecuário.

Por outro lado, na leitura de Silva (2010) apesar desse cenário de extrema desigualdade e da dificuldade de acesso a serviços públicos (como educação e saúde) que sofrem as populações rurais, a relevância da agricultura familiar em termos econômicos e sociais no Brasil é tema que vem sendo crescentemente abordado pela literatura. A partir da década de 1990, seu próprio conceito começou a ganhar corpo e foi aceito tanto na academia quanto na sociedade em geral. No documento desenvolvido pelo INCRA/FAO (2000), a produção agrícola brasileira foi classificada sob dois modelos: o familiar e o patronal. Tal classificação visava estabelecer diretrizes para ações de políticas públicas que levassem ao desenvolvimento rural e à integração dos produtores familiares ao mercado. Um ponto importante dessa nova proposta de estratificação das propriedades rurais é que ela apresenta como ponto de partida o regime de trabalho prevalecente na propriedade (familiar ou assalariado), e não a extensão de sua área. Atualmente, está em vigor a Lei 11.326/2006, também conhecida como “Lei da Agricultura Familiar”, a qual caracteriza o agricultor familiar.

Nessa esteira, visualizam-se mudanças sociais que estão ocorrendo no campo, impulsionadas pela ideologia da Revolução Verde, mas somente a partir década de 1990 o entendimento sobre o desenvolvimento rural passou a ter espaço no Brasil, revitalizando o tema e gerando abordagens. De outro modo, as políticas governamentais direcionadas à questão agrária que surgiram no contexto pós anos 1990, com importância decisiva para as transformações econômicas e políticas que surgiram no Brasil, repercutem até os dias atuais. Sendo assim, é importante ressaltar que na primeira metade da década de 1990 se firmou como uma categoria política, e surgiram formulações de políticas públicas para o desenvolvimento rural, tais como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Outro fato relevante a ser lembrado é a influência do Estado através da criação de políticas públicas, existindo uma dualidade entre a agricultora familiar e o agronegócio, um que se dá em larga escala para exportação e a outra para o sustento familiar.

Assim, algo que é importante entender é que, apesar de tanto no município de Itabaiana e na microrregião, como também no Estado de Sergipe, as mulheres serem em maior número que os homens, elas são menos assistidas pelas políticas públicas, devido à dedicação ao trabalho familiar e mais ainda por fazerem parte das associações em menor número em relação aos homens, visto que são as associações que garantem que os recursos cheguem até os atores sociais. A Tabela a seguir traz dados a esse respeito.

Tabela 05. População de Homens e Mulheres: um comparativo de dados de Itabaiana, da Microrregião do Agreste Sergipano e do estado de Sergipe, referente ao comparativo do ano de 2010.

POPULAÇÃO	Homens	Mulheres	Total
Itabaiana	42.496	44.471	86.967
Microrregião do Agreste de Itabaiana	79.018	81.270	160.288
Sergipe	1.005.041	1.062.976	2.068.017

Fonte: População de Homens e Mulheres de Itabaiana/SE, Censo de 2010.

Elaboração: José Carlos dos Santos, Dezembro, 2018.

Levando em conta que a partir desse momento as atividades no meio rural, também as não agrícolas, são fomentadas através das necessidades que as famílias apresentam de buscar novas formas de trabalho para complementar suas rendas, tornando-se agricultores, elas necessitam garantir sua reprodução social, seguindo as alterações no setor agrícola brasileiro. Isso por sua vez gera a necessidade de criação de políticas governamentais que venham a fomentar a agricultura e propiciar novas formas de constituição na renda, além de possibilitar a inserção das mulheres e dos jovens no mercado, para que os agricultores familiares possam superar o déficit econômico que estão enfrentando em suas vidas com a introdução de atividades complementares.

Na leitura de Abramovay (2001), apesar desses inegáveis avanços, nos últimos anos de funcionamento do PRONAF parece ter se aprofundado a distância entre as duas linhas básicas que o compõem: os benefícios derivados do PRONAF infraestrutura não parecem integrar-se organicamente às iniciativas dos agricultores que tiveram acesso ao crédito. Não há dúvida de que os simples fatos de recursos federais destinados a um município passarem pela mediação de um Conselho formado por representantes da sociedade local já constituem uma inovação organizacional significativa. Mas, para que essa conquista marque o fortalecimento da sociedade civil, é necessário que ela se traduza em real aumento da capacidade de geração de renda e da confiança da sociedade nas possibilidades de desenvolvimento de cada município.

Para Pessanha; Braga, (2010)., a política pública do PRONAF e, considerando mais especificamente, a realidade da região Nordeste do país, surge, entre os anos de 2004 e 2005, através de uma parceria entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB), o Programa Agro Amigo, cuja metodologia consiste na concessão de microcrédito rural aos agricultores familiares de baixa renda, havendo, em sua premissa de desenvolvimento, um caráter diferenciado, voltado à orientação técnica e

gerencial, além do acompanhamento do crédito de forma mais estreita e realizada pelos assessores de microcrédito rural do próprio Agro Amigo, visando o desenvolvimento mais efetivo da zona rural daquela região.

Portanto, a agricultura brasileira teve de passar por transformações para se enquadrarem em uma dinâmica em que os atores sociais que aí residem necessitaram da execução de políticas complementares para garantir sua reprodução social e conseguir permanecer no meio rural. Isso foi possível através das políticas públicas introduzidas pelo governo, com o intuito de fomentar as atividades no setor agrícola.

Desse modo, em Azevedo (2000), tem sido crescente o interesse pelo estudo das instituições em trabalhos sobre a organização da atividade agrícola e seu desempenho. Em parte, esse interesse decorre de uma mudança sensível na maneira de se pensar a atividade econômica de um modo geral.

No entendimento de Andrade (2005) necessário se faz o desenvolvimento de uma política de assistência ao pequeno produtor que lhe garanta, efetivamente, crédito agrícola a juros baixos, garantia de preços mínimos, assistência técnica e garantia da posse das terras por ele desbravadas com orientação conservacionista. Um sistema cooperativista com amplo apoio oficial poderia melhorar as culturas e as condições de vida dos pequenos agricultores, contribuindo assim para a elevação do nível de vida e da capacidade de consumo deles, assim como para melhorar o abastecimento dos centros urbanos.

Moura (2011) explica que, a partir do momento em que surge uma política pública, como o PRONAF, que elege como protagonista principal a agricultura familiar, percebe-se um indicativo de mudança, mesmo que ainda fortemente só no discurso, na orientação das políticas até então voltadas para o meio rural. Ainda mais quando propõe sustentar-se em um modelo de Gestão Social de parceria entre os governos federal, estadual e municipal e a iniciativa privada, a ser executado de forma descentralizada.

No entendimento de Carvalho, Alcântara e Costa (2017), como política pública o PRONAF buscou propiciar o aumento da produção agrícola, das ocupações produtivas, da renda e da qualidade de vida dos agricultores familiares, a partir de cinco objetivos específicos, que são: 1- ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; 2- viabilizar infraestrutura para a melhoria do desempenho produtivo das unidades familiares; 3- elevar o nível de profissionalização dos pequenos agricultores, dando-lhes acesso aos novos padrões de tecnologia e Gestão Social; 4- estimular o acesso desses agricultores aos novos mercados de insumos e produtos; e 5- fortalecer os serviços de

apoio ao desenvolvimento dessa agricultura (MANUAL OPERACIONAL DO PRONAF, 1996).

Na leitura de Mattei (2006), a criação do referido programa atendeu, de certa forma, a uma antiga reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, que demandavam a formulação e a implantação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o maior segmento da agricultura brasileira. Porém, foi o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e de inserção nos mercados agropecuários. Deve-se ressaltar que nesse processo os atores sociais rurais, através de suas organizações e de suas lutas, desempenharam papel decisivo na implantação do programa, considerado uma bandeira histórica dos trabalhadores rurais, pois permitiria a eles o acesso a diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, os quais até então eram negligenciados aos agricultores familiares.

Mas essas estratégias do governo não alcançaram o resultado esperado para o desenvolvimento do setor agrícola brasileiro, pois a realidade é a seguinte: existe hoje uma agricultura mecanizada que é para poucos, enquanto a grande maioria dos agricultores familiares tem de se desdobrar para conseguir meios de garantir sua própria subsistência e não viver à margem do desenvolvimento econômico e social de uma sociedade baseada na competitividade e desigualdade social.

Abramovay (2001) propõe que uma parte dos recursos que o governo federal destina ao PRONAF infraestrutura deveria se voltar a iniciativas de consórcios municipais de desenvolvimento, cujos planos de aplicação de recursos contariam com a assessoria não só da extensão, mas também das universidades existentes nas diversas regiões do país. Não se trata de implantar tal sistemática de uma hora para outra, mas de estimular sua aparição e, gradualmente, consagrar-lhe cada vez mais recursos. É impossível dizer de antemão qual a dimensão ideal e as atribuições específicas desses consórcios municipais: o importante é que eles possam ser dotados não só de um verdadeiro espírito de planejamento, mas que deem lugar à formação de agências locais executivas de suas deliberações.

Em suma, Denardi (2000) explica que as principais tendências da agricultura do meio rural apontam para a necessidade de profissionais das ciências agrárias com novo perfil, atuação e habilidades mais amplas. Já não é mais suficiente trabalhar apenas na difusão de tecnologias de produção das *commodities* tradicionais. Observa-se a crescente complexificação e diversificação das atividades agrícolas, e os mercados tornam-se mais incertos e dinâmicos. Com a produção agrícola sob contrato para atender à demanda dos mercados com o estabelecimento das cadeias produtivas, as principais determinações para a agricultura vêm de esferas cada vez mais próximas dos consumidores, em especial dos que

vivem em médias e grandes cidades e apresentam demandas mais diversificadas e diferenciadas, inclusive em termos de qualidade.

3.3 Gestão social: os desafios para promover o desenvolvimento rural

O debate sobre Gestão Social ganha maior ênfase a partir da década de 1990 no contexto das políticas neoliberais, assim apresenta uma abordagem multidisciplinar que envolve a reprodução das vidas das pessoas, com o intuito de buscar alternativas em direção a uma sociedade mais igualitária. Desse modo, a Gestão Social contemporânea surge como um instrumento que irá subsidiar as decisões políticas no país, possibilitando uma proximidade com a equidade social. Nesse âmbito,

Se for levada a efeito desta forma, democrática e participativa, a Gestão Social pode ser não apenas um instrumento de controle público sobre as políticas e os recursos que elas permitem investir, mas também um instrumento que leva ao empoderamento da sociedade. Isto acontece pelos processos de aprendizado que as articulações a serem estabelecidas devem gerar, pelo acesso a informações e a ações de capacitação relacionadas, pela delegação aos agentes do território de atribuições e de competências relativas à gestão dessas políticas (SDT; MDA, 2005, p. 13).

A partir do final dos anos 1980 e do início da década de 1990, o processo de descentralização político-administrativa do país ganhou expressividade, e o município tornou-se a escala privilegiada para o desenvolvimento das políticas públicas. Assim, temas como poder local, comunidade, participação, autogestão, desenvolvimento sustentável e representação ganharam relevância no cenário nacional (HESPANHOL; HESPANHOL, 2004).

A Gestão Social surge como um espaço de democratização do poder público criando um ambiente de debate que vem quebrar o paradigma de um Estado centralizador. Assim, os atores sociais irão participar de decisões políticas como um agente ativo, estando presentes na avaliação e no monitoramento social dos recursos públicos, tendo papel de protagonista no processo, visando o empoderamento social em suas vidas.

Por Gestão Social, entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implantação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. A ideia de Gestão Social pressupõe a existência de atores sociais e de

gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação de barreiras e constrangimentos para que esse futuro se concretize, segundo informações presentes no documento do extinto Ministério da Agricultura (2005). Por conseguinte,

Gestão social parece constituir nos últimos anos um daqueles termos que tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos mediáticos. Mas, afinal de contas, o que se compreende por Gestão Social? Para um entendimento inadvertido, a expressão parece evidente por si mesma, com vocação em constituir-se como uma espécie de termo autoexplicativo: dir-se-á, assim, quase que de maneira tautológica, que se trata de uma gestão voltada para o social. Neste sentido, a Gestão Social se definiria antes pela sua finalidade. Aqui reside uma inovação considerável para a disciplina administrativa, pois se trata de compreender um ideal de gestão que não se orienta, em primeiro lugar, para uma finalidade econômica - contrariando desse modo toda a tradição de desenvolvimento das técnicas e metodologias gerenciais em administração (FRANÇA FILHO, p. 27).

Nesse contexto, o debate sobre Gestão Social em territórios com enfoque no desenvolvimento rural é um desafio para um país com dimensões continentais, porque os desafios se tornam maiores atualmente por estarem marcados por uma sociedade interligada pelos meios de comunicação, o que exige a integração dos territórios, levando em conta o grande potencial de recursos naturais encontrados nessas áreas, sendo priorizados os aspectos econômicos em detrimento da questão ambiental e social, gerando uma grande concentração fundiária como uma característica marcante do país de cavалares desigualdades sociais.

Dessa maneira, abordar a questão da Gestão Social e do empoderamento dos trabalhadores rurais na atual conjuntura requer incorporar a complexidade das relações sociais nos espaços democráticos deliberativos. Nesse sentido, torna-se necessário debater o conceito de Gestão Social entre todos os atores sociais, inclusive com os verdadeiros protagonistas, os agricultores familiares, com a finalidade de construir uma identidade social comprometida com os desafios e as perspectivas daqueles que vivem e se reproduzem no meio rural brasileiro (SANTOS; PERREIRA; MENDES, 2017).

Para Tenório (1998), o tema Gestão Social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na execução de políticas públicas, assim como para os sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de justificar a presença do Estado mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais, e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando, as relações de trabalho e de produção dos agentes econômicos. De acordo com França Filho,

O tema Gestão Social tem sido objeto de estudo e prática associado às políticas sociais e ambientais, às organizações do terceiro setor, ao combate à pobreza, ao desenvolvimento territorial e à possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter produtivo, neste caso, expressada pela noção de responsabilidade social. Ademais, o adjetivo social qualificando o substantivo gestão é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (2008, p. 21).

A descentralização e a democratização das políticas públicas, dentro do contexto inovador das ações participativas e do acompanhamento dos desdobramentos das ações territoriais por parte dos atores sociais – inclusive da sociedade civil, fizeram a discussão a respeito de a Gestão Social ganhar contornos mais perceptíveis nos últimos anos, em especial na questão do fortalecimento da coletividade socialmente organizada. Porém, não se pode obstar dos novos desafios e problemas decorrentes da gestão pública com participação ativa de membros da sociedade civil organizada, visto que geraram e continuam gerando resistência e dificuldades de adaptação de alguns administradores públicos, em especial por parte das prefeituras municipais. A Gestão Social tem como um dos principais objetivos o compartilhamento do poder de decisão e das definições acerca das possibilidades na execução dos assuntos públicos e de interesse coletivo nas três esferas do poder (SANTOS, 2014).

A abordagem De Araújo (2008) analisa a gestão territorial no Brasil enxergando-a como um desafio e mostrando que é preciso adequar suas heranças históricas, como a desigualdade. O Estado tem um débito com a sociedade, por esse motivo são necessárias a Gestão Social e a introdução das políticas públicas que representam, portanto, mecanismos de mudança social orientados para promover o bem-estar de segmentos sociais e formulados através da articulação entre Estado e sociedade como mecanismos de distribuição de renda equitativa social, para que as tendências do desenvolvimento regional venham a ter maior êxito.

No entanto, relacionadas com a Gestão Social também estão presentes as questões rurais, como pode ser visto na leitura de Navarro (2001); a noção de desenvolvimento rural, na segunda metade do século XX, certamente foi moldada pelo “espírito da época”, com o ímpeto modernizante (e seus significados e trajetórias) orientando também as ações realizadas em nome do desenvolvimento rural. No Brasil, por exemplo, já nos anos 1970, sob a condução dos governos militares, um conjunto de programas foi implantado nas regiões mais pobres, o Nordeste em particular, sob a égide do desenvolvimento rural (pois em outras regiões o modelo era o da “modernização agrícola”). Em tal contexto, a transformação social

e econômica – e a melhoria do bem-estar das populações rurais mais pobres – foi entendida como resultado “natural” do processo de mudança produtiva na agricultura. Esse último aspecto foi identificado como a absorção das novas tecnologias então difundidas, acarretando aumentos da produção e da produtividade e, assim, uma suposta e virtuosa associação com aumentos de renda familiar, portanto, “desenvolvimento rural”.

Dessa forma, o debate sobre Gestão Social ganha maior ênfase a partir da década de 1990, mesmo dentro de um contexto neoliberal, assim apresenta-se uma abordagem multidisciplinar que envolve a reprodução das vidas pessoais, com o intuito de estabelecer alternativas em direção a uma sociedade mais igualitária. Sendo assim, a Gestão Social contemporânea surge como um instrumento que irá subsidiar decisões políticas no país, facilitando o equacionamento das demandas sociais.

Nesse sentido, a Gestão Social aparece como um espaço de democratização do poder público, criando um ambiente de debate que vem quebrar o paradigma de um Estado centralizador das ações, e nesse contexto os atores irão participar das decisões políticas como um agente ativo, estando presentes na avaliação e no monitoramento social dos recursos públicos e tendo papel de protagonista no processo, visando assim o empoderamento em suas vidas. Desse modo, considera-se aqui que o meio rural está em constantes transformações, vindo a impulsionar uma maior dinamicidade em suas relações sociais, sendo que os agricultores familiares precisam se reinventar para se manter no mercado e conseguir garantir sua reprodução na sociedade.

Em Gohn (2004), vê-se que, ao longo dos anos 1990, o campo da sociedade civil ampliou-se na prática e nos discursos a seu respeito. As atividades públicas e a emergência de uma pluralidade de atores conferiram a outro conceito, o de cidadania, a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia nos anos 1980. A questão da cidadania já estava posta nos anos 1980, tanto nas lutas pela redemocratização que levaram ao movimento Direto Já, à Constituinte e à nova Carta Constitucional de 1988, destacando-se a questão dos direitos civis e políticos, como nas lutas populares por melhorias na qualidade de vida urbana. Nelas, a cidadania ganha novo contorno – como cidadania coletiva – e extrapola a demanda pelos direitos civis para incluir outros direitos, como os direitos sociais básicos, elementares, de primeira geração, já equacionados desde a Revolução Francesa, contidos nas demandas por casa, abrigo e comida; como também direitos sociais modernos relativos a condições de trabalho, educação, saúde, etc.

De outro modo, a partir da década de 1980, teóricos como Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam retomam o termo e lhe dão novo sentido, difundindo seu uso para

diversos âmbitos de pesquisa e práticas sociais. Aparecem elementos-chave, como confiança, coesão social, redes, normas e instituições, em vários contextos e disciplinas, em que o conceito vem sendo usado, implícita ou explicitamente. Percebe-se, assim, que a categoria capital social é uma categoria viva, multiplicando sua compreensão nos diversos ambientes em que é usada (BAQUERO; HAMMES, 2006).

Surge, assim, um conceito importante como perspectiva para o desenvolvimento rural mediado pelas ações do Estado, a noção de Capital Social é uma espécie de resposta a um dos mais decisivos mitos fundadores da civilização moderna, o de que a sociedade é um “conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivos a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes” (COLEMAN, 1990, p. 300).

Em Dallabrida (2006), as sociedades que dispõem de maior Capital Social podem cumprir melhor e mais rapidamente com essas condições do empoderamento. A formação de redes de poder, para fortalecer sua posição frente a atores mais poderosos, torna-se uma exigência dos setores sociais mais excluídos do processo de decisão. Esse elemento é fundamental nos processos de planejamento do desenvolvimento.

Uma comunidade eficaz monitora o comportamento de seus membros responsáveis por suas ações. Em contraste com os estados e mercados, as comunidades mais eficazmente fomentam e utilizam os incentivos que as pessoas têm tradicionalmente para regular a sua atividade comum: confiança, solidariedade, reciprocidade, reputação, orgulho pessoal, respeito, vingança e retribuição, entre outros (BOWLES, 2000, p. 8).

É importante reforçar a ideia de que a aprendizagem e, sobretudo, a inovação não resultam de atos individualizados, mas são atividades socialmente construídas e decorrentes de um processo coletivamente idealizado no conjunto de várias interações. Criar sistemas de comunicação extra e inter-organizacionais e estimular a mobilidade de trabalhadores para que possam trocar experiências são alguns mecanismos que podem ter efeito potencializador, interferindo-se o menos possível.

A partir da década de 1990, para Baquero e Hammes, a categoria capital social é tema presente nas universidades, especialmente nas áreas ligadas às ciências econômicas e sociais, políticas educacionais, bem como em organismos internacionais, como UNESCO, OIT, FAO e CEPAL. Cientes de que a participação cidadã é importante para o desenvolvimento humano, as organizações governamentais e não governamentais propõem projetos e programas, visando ampliar o capital social principalmente entre os mais jovens. O paradigma do capital social contribui para analisar ações e propor alternativas para o desenvolvimento de atitudes

(confiança, por exemplo) e instituições (grupos e redes, por exemplo) voltadas ao bem-estar da coletividade.

Em Piketty (2014), esse processo de difusão de conhecimentos e competências é o principal instrumento para aumentar a produtividade e ao mesmo tempo diminuir a desigualdade, inserindo a atuação do poder através de políticas públicas. Em Nazzari (2003), a valorização da cultura local no meio rural poderia contribuir para promover índices favoráveis de capital social, colaborando para incrementar políticas públicas, a fim de que estas se tornem eficazes para o desenvolvimento das comunidades. Entende-se que o Capital Social é o processo e o instrumento de “empoderamento” do cidadão que pode mudar as relações pessoais e os intercâmbios sociais, gerando mais redes de cooperação e solidariedade.

Assim, a elevação dos índices de capital social pode ter efeitos positivos pelo seu impacto na democracia e no desenvolvimento socioeconômico (BAQUERO, 2001). Dessa maneira, o capital social pode ser incrementado pela cultura e educação, potencializando comportamentos participativos e cidadãos. Nesse âmbito, os pontos principais do debate em torno do conceito de capital social apontam para três variáveis principais: a confiança, a cooperação e a participação.

Na leitura de Abramovay (2000), o Brasil necessita de organizações sociais proporcionando atitudes com reflexão, elaboração e orientação quanto ao que deve ser a educação no meio rural atualmente apresenta perspectivas de promover o desenvolvimento por meio das políticas públicas. Sem que os próprios agricultores estejam conscientes dos trunfos que o meio rural pode oferecer a uma estratégia de desenvolvimento baseada na formação de tecidos territoriais densos e variada no interior do país, será impossível a superação do caráter até aqui burocrático e autoritário (a famosa prefeiturização) de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas. Um dos pressupostos básicos que a literatura sobre inovação e territórios coloca em destaque é a dinâmica de aprendizagem, de valorização das práticas produtivas e das culturas técnicas locais. É claro que, se o meio rural representar aos olhos dos que o habitam – sobretudo os mais jovens – estagnação, conservadorismo e atraso, as chances de iniciativas inovadoras serão mínimas.

Em Wanderley (2003), os fatos e a história mostram claramente que, apesar de todas as mudanças ocorridas e das oportunidades perdidas, ainda se faz necessário no país, como condição para a eliminação da pobreza e de suporte essencial a um processo de redistribuição dinâmica da renda, um projeto de desenvolvimento rural apoiado na produção familiar. Produção familiar predominantemente descapitalizada ou pouco capitalizada, mas que

nenhum óbice tecnológico impede que inicie processos de modernização e se torne progressivamente média e grande, na medida em que se eleva o custo de oportunidade do trabalho.

Em Schneider (2005), o desenvolvimento rural pode ser entendido como um processo de mudança social nos espaços rurais, a partir de parâmetros socioeconômicos que resultem em melhorias na qualidade de vida das pessoas. Nessa perspectiva, não há um caminho único para o desenvolvimento rural, mas situações heterogêneas determinadas por diferentes dinâmicas produtivas, principalmente nos locais onde a agricultura familiar tem grande relevância. Como destaca Navarro,

A definição do que seja exatamente “desenvolvimento rural”, em tais ações, igualmente tem variado ao longo do tempo, embora normalmente nenhuma das propostas deixe de destacar a melhoria do bem-estar das populações rurais como o objetivo final desse desenvolvimento (adotando indicadores de ampla aceitação). As diferenças, portanto, surgem nas estratégias escolhidas, na hierarquização dos processos (prioridades) e nas ênfases metodológicas. Além disso, certamente tais diferenças são fundamentadas em leituras de realidade (interpretações) distintas apontando objetivos igualmente distintos, ou seja, a análise do que tenha sido exatamente o desenvolvimento agrário fundamentará leituras (e projetos) correspondentes de desenvolvimento rural. Apenas como rapidíssimo exemplo: desenvolvimento rural, nos anos 70, necessariamente incluiria a intensificação tecnológica e a crescente absorção de insumos modernos pelos produtores, como parte de uma estratégia de aumento da produtividade e, como objetivo finalístico, a elevação da renda dos produtores. Em nossos dias, face à queda real dos preços recebidos pelos produtores e à virtual ausência de sistemas de ação governamental ao longo de tantos anos (especialmente a redução do financiamento), aqueles seriam componentes que poderiam se repetir sob a mesma forma? O conceito de desenvolvimento rural, em consequência, altera-se também ao longo do tempo, influenciado por diversas conjunturas e, principalmente, pelos novos condicionantes que o desenvolvimento mais geral da economia e da vida social gradualmente impõem às famílias e às atividades rurais (2001, p. 88).

Em torno do desenvolvimento rural, não se deve ater ao apontamento de vantagens ou obstáculos geográficos de localização e, sim, estudar a montagem das redes, das convenções, ou seja, das instituições que permitem ações cooperativas que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação capazes de enriquecer o tecido social de certa localidade.

Atualmente, algo que está em pauta é o debate – acadêmico e político – abrangente e continuado no Brasil sobre desenvolvimento rural, que apenas recentemente parece se impor, tornando-se relevante, ainda que de forma sucinta (e superficial), apresentar algumas diferenças conceituais. Sua oportunidade é reforçada, por exemplo, por verificar-se a não existência, no Brasil, de uma consolidada tradição de análise das políticas públicas para o mundo rural que investigasse amplamente as iniciativas dedicadas ao desenvolvimento rural

na história agrária recente, não apenas em relação a seus impactos, mas igualmente quanto à sua racionalidade e estratégia operacional (no estilo dos estudos de política). O resultado é que há um conjunto de expressões sendo atualmente utilizado de forma intercambiável, malgrado seus distintos significados (NAVARRO, 2001).

De acordo com Gohn (2004), o “empoderamento” da comunidade, para que ela seja protagonista de sua própria história, tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas neste novo milênio. Trata-se de processos que tenham a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores sociais –, atores fundamentais na organização e no desenvolvimento dos projetos. O novo processo tem ocorrido, predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente entidades da sociedade civil e de poderes públicos.

Relacionar a noção de empoderamento à proposta de capital social na juventude sugere a necessidade de realizar práticas de intervenção na realidade como forma de reverter o sentimento de apatia e o comportamento de repúdio em relação à vida política. Portanto, requer a promoção de processos de socialização política, objetivando possibilitar aos jovens noções sobre direitos, cidadania e engajamento cívico em atividades coletivas e solidárias (FAVARETO; DEMARCO, 2004). Desse modo,

[...] a inclusão cidadã tem que ir além das imposições do Estado e deve envolver um efetivo empoderamento dos cidadãos para um papel protagônico na política. Na medida em que o empoderamento formal reduz as alternativas a uma manifestação eleitoral ritualizada a quatro anos, a matriz do problema continua: como gerar legitimidade num contexto de desigualdade social? Penso que uma resposta viável é a promoção de capital social, por meio do empoderamento societário dos cidadãos (BAQUERO, 2006, p. 40).

A importância de entender o Capital Social como um conjunto de atividades grupais pode proporcionar uma melhor execução das políticas públicas, desse modo construindo uma sociedade em que os atores sociais possam ter o protagonismo necessário para a participação na gestão dos recursos públicos. Para Basso (2006), o Capital Social, portanto, compreende o conjunto de normas, práticas e relacionamentos que estimulam a cooperação social e a solidariedade entre os membros de um determinado grupo, como também entre esse grupo e outros grupos ou organizações locais e externas.

Dado o exposto e tendo como foco a conexão dos direitos humanos e das políticas públicas, mostra-se adequado o uso da perspectiva sinérgica de capital social, visto que incorpora distintos níveis de análise, permitindo incluir do sujeito social (enfoque de redes) ao ente político (enfoque institucional). Nesse plano, o termo sinergia pode ser sintetizado como

“um processo de empoderamento de atores individuais capacitados para empreender ações coletivas sob a bandeira de objetivos comuns” (Idem). Em linhas gerais, esses são os parâmetros utilizados para situar o presente trabalho. A partir deles, busca-se refletir acerca de alguns paradoxos que suscitam o debate sobre direitos humanos e políticas públicas, relacionado-o ao contexto brasileiro (PRÁ; BAQUERO, 2006).

Daí a pertinência de relacionar políticas públicas e acionar a perspectiva do Capital Social para pensar em alternativas que levem à construção de uma cultura pública democrática. Nesse marco, a presença marcante de relações patrimonialistas e de clientela, a desconfiança nas instituições, a baixa participação social e política têm sido algumas dimensões acionadas para demonstrar que a existência de pouco capital social em uma sociedade dificulta o êxito na execução de políticas públicas (PRÁ; BAQUERO, 2006).

O fortalecimento do Capital Social se dá por intermédio do resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, colocando-o como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, de solidariedade e da cooperação, ampliando as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, expandindo e fortalecendo as relações de cooperação interterritorial e a competitividade sistêmica do território (MDA, 2005).

Por meio da leitura de Rocha (2009), percebe-se que, com a nova institucionalidade, os anos de 1990 foram marcados, no Brasil, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diversos atores sociais tanto no âmbito da sociedade quanto no do Estado reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se, assim, de um cenário de mudanças, característico da própria conjuntura política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma para as ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e no estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante considerar logo de início que nesse contexto da chamada modernidade é crucial para o desenvolvimento dos atores sociais o processo de participação da sociedade civil, em ações vinculadas a processos políticos decisórios, e a descentralização dos recursos públicos na esfera municipal tem nisso um papel crucial. Assim, a atuação do Estado por meio de ações tem o poder de impactar positivamente no cotidiano dos atores que fazem parte desse circuito no meio rural, proporcionando processos que criem alternativas através do empoderamento desses atores, muitos deles representantes dos agricultores familiares, garantindo que consigam se reproduzir sem ter a necessidade da saída do meio rural.

Desse modo, a relevância de impulsionar as atividades coletivas fortalecendo a prática de Capital Social é uma forma que os atores encontram para discutir o que pode ser feito para a melhoria dos indicadores sociais, demandando a atuação do poder público, organizando-se através de associações, sindicatos e cooperativas, sendo uma maneira jurídico-legal pela qual os agricultores familiares podem se beneficiar das políticas, que por sua vez são práticas importantes para inserir os atores na formação da renda, diminuindo as desigualdades sociais, em especial no meio rural.

Assim, o poder público municipal tem a oportunidade de operacionalizar recursos que atendam cada vez mais em suas atividades às necessidades das pessoas, pois é atribuído ao Estado fazer a distribuição de recursos e garantir os bens necessários a cada cidadão. Por isso, é de grande relevância a atuação dos colegiados municipais com múltiplas funções de fiscalizar, monitorar e avaliar a efetividade de políticas públicas nos municípios onde Conselhos Municipais são constituídos.

Os Conselhos Municipais representam uma conquista da sociedade civil diante do Estado, já que a entidade pública é responsável por constituir e executar projetos através do arranjo, como é o caso de Itabaiana, sendo o objeto de estudo do presente estudo, apesar de não estar sendo atuante, assim como a realização das reuniões ordinárias em que eram discutidas as atividades que seriam realizadas em favor das comunidades rurais do município em tela.

Uma das justificativas para esse período de inatividade do órgão colegiado no município é a questão político-partidária que vem se tornando um entrave para o êxito das políticas públicas e gerando conflitos de ideias que dificultam a atuação de grupos como os Conselhos, as associações e as cooperativas, porque essas práticas de “politicagem”

promovem forte rotatividade entre os membros desses grupos, representantes da sociedade civil no âmbito municipal. A cada mudança de gestão, realiza-se a escolha de outros integrantes por indicação política, pois, na verdade, para o êxito nas práticas de atividades coletivas, o ideal seria que as pessoas fossem destinadas às funções pela qualificação e representação e não por apadrinhamento político, algo que se processa com frequência em Sergipe.

Nesse sentido, para o desenvolvimento das sociedades, é preciso materializar a redução da pobreza, pois onde ela mais acontece é no meio rural, se fazendo necessária a participação do Estado, criando alternativas para melhorar essa realidade nos municípios, através de processos sociais que monitorem as realidades rurais, realizando projetos através das associações e visualizando a inserção dos agricultores com uma participação ativa nas atividades públicas.

Por outro lado, dentre as funções dos Conselhos Municipais estão a de serem ambientes sociais democráticos em que as pessoas possam expor formas coletivas, formando consensos, mas também de mediar conflitos entre o poder público e a sociedade civil organizada, por meio de reuniões mensais tanto na sede dos órgãos públicos e principalmente nas comunidades rurais, pois é nesses locais em que estão as pessoas que são mais beneficiadas com essas práticas através da Gestão Social.

Não se pode esquecer da relevância de instruir as pessoas para que venham a ter o discernimento para decidir projetos e dialogar sobre a melhoria dos serviços e obras oferecidos para suas aglomerações rurais, como apresentado no trabalho. Nesse sentido, é imprescindível que quem faz parte de órgãos apresente as capacidades necessárias para cumprir as funções para a qual foi designado, vindo a possibilitar, com isso, a assistência para os beneficiários de cada política pública, porque somente assim os resultados poderão ser satisfatórios. Assim, é imprescindível para desenvolver o meio rural o envolvimento dos atores em atividades que trabalhem capacitação técnica para a melhoria dos indicadores sociais de cada família.

A pesquisa apresenta o Estado de um viés desenvolvimentista, mas, para que essa atividade possa vir a acontecer, será necessária a presença de um processo educacional efetivo que forme cada vez mais representantes públicos capazes de interagir com realidades distintas, apresentando um bom traquejo com as questões encontradas em cada comunidade e compreendendo a importância de tornar os atores agentes ativos e não mais passivos em se tratando de poder público, bem como da descentralização de recursos de grande importância para suas vidas.

Logo, os resultados do estudo apontam que, mesmo com os avanços das políticas públicas no município de Itabaiana/SE, por meio da aprovação e execução dos projetos sociais em 18 comunidades rurais, ainda assim o poder público municipal via CMDS, através do Conselho juntamente com a Secretaria Municipal de Agricultura, atuam no apoio de propostas e ações para os agricultores de forma ineficiente. Isso impossibilita aos agricultores familiares se reproduzir socialmente de maneira organizada e assim poder ter inserção no mercado para a comercialização de produtos.

Dessa forma, os resultados da pesquisa apontam que para uma política ter êxito é necessário um poder atuante que monitore e avalie as ações públicas através de profissionais capacitados para exercer os cargos no qual foram designados. Porque assim, será mais fácil promover a realização de atividades que envolvem a sociedade por meio do processo de Gestão Social, pois os atores deixariam de ser meros espectadores no desenvolvimento das políticas públicas passando a ter papel decisório nessas ações estando presentes em associações e cooperativas.

Nessa perspectiva, a pesquisa possibilita entender que as pessoas que vivem no meio rural, principalmente em municípios de pequeno porte, apresentam necessidade de acompanhamento dos órgãos colegiados trabalhando em ação conjunta com a Secretaria de Agricultura. Isso pode ocorrer com ações públicas que busquem compreender a realidade da comunidade, desenvolvendo trabalhos técnicos que insiram as famílias e principalmente os mais pobres para que possam ter a capilaridade necessária para viver no meio rural, produzindo e comercializando seus produtos de maneira organizada. Isso precisa ocorrer de modo a empoderar os atores sociais participantes para assumir compromisso e responsabilidade para organizar uma nova geração de agricultores com autoestima e tecnicamente competentes para viver sem a dependência das políticas sociais oriundas do Estado.

É necessário que sejam realizadas atividades que busquem uma proximidade entre os Conselhos Municipais e os agricultores, na tentativa de realizar o empoderamento social para essas famílias, com o intuito de realizar uma dinamização econômica e social na vida das pessoas que vivem no campo, buscando combater a pobreza e criando novas oportunidades de emprego, pois o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável tem papel de intermediar os interesses da comunidade perante o Estado, sabendo que os agricultores, mesmo que façam parte de associações de agricultores familiares, não têm o aparato jurídico para buscar recurso junto ao poder executivo, com a intenção de promover o empoderamento social na vida das pessoas que fazem parte da comunidade.

Dessa maneira, em relação à transferência de informação, propõe-se que esta deve começar antes do início do programa e que seja realizada por profissionais da área e não por pessoas que recebem o cargo por indicação política, para que haja, com isso, um certo nivelamento de informações quando o conhecimento dos conselheiros sobre gestão de políticas for muito diferenciado. Isso também é necessário para que seja evitada a padronização de conteúdo, uma vez que as realidades e a capacidade de absorção de cada comunidade rural são diferentes, por isso o processo de monitoramento social deve acontecer de maneira descentralizada e continuada, problematizando e inserindo conteúdo a partir de questões da realidade dos atores sociais, de forma a que venham possuir efeitos multiplicadores realizados por especialistas para técnicos formadores, de técnicos para conselheiros e para a população em geral em cada município.

Portanto, a pesquisa se faz entender como desafio à democratização de políticas públicas para o meio rural, principalmente em função da falta de envolvimento dos atores que são responsáveis por gerir tais atividades, na medida em que os projetos, após sua aprovação, são executados sem o devido acompanhamento e avaliação, uma vez que os representantes do poder público não dão a devida assistência aos atores que dependem dessas práticas para melhorar sua qualidade de vida no meio rural do município estudado na pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e uso do solo. **São Paulo em perspectiva**, v. 11, n. 2, p. 73-78, 1997.
- _____. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma agrária**, v. 28, n. 1, p. 2, 1998.
- _____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.
- _____. **Conselhos além dos limites**. Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural organizado pela EMATER/RS, pela FETAG/RS com apoio da GTZ, nos dias 20 e 21 de junho de 2001.
- ACCARINI, José Honório. Polos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste Brasileiro e Capital Social. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 33, n. 1, jan./mar. 2002.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: **ENANPAD**, 27º, 2003.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: Balanços e perspectivas. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.
- ALMEIDA NETA, Maria Nilfa; DAMASCENA; Joyce Gomes; PERREIRA, Marlúcia; CUNHA, Lize de Moraes Vieira; RABELO, Josimar Mendes. Atuação do Conselho Municipal Rural Sustentável de Janaúba/MG ano de 2014. In: **IV Seminário de Agroecologia do Distrito Federal e Entorno**, Brasília. Setembro de 2014.
- ALMEIDA NETA, Maria Nilfa et al. Atuação do conselho municipal de desenvolvimento rural sustentável de Janaúba/MG no ano de 2014. **Cadernos de Agroecologia**, 9 (3), 2014.
- ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007.
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**. n. 14, p. 35-74, dez. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/129/131>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- ANDRADE, Manuel Correia de Oliveira. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. Cortez Editora, 2005.
- ARAUJO, T. B. **Gestão social dos territórios** - série desenvolvimento rural sustentável. 2008. p. 13-227.
- AZEVEDO, Paulo Furquim de et al. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Instituto de Economia Agrícola**, 2000.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. 1999.

BAQUERO, Marcello. Globalização e democracia inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa. In: _____; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 28-47.

BAQUERO, Rute; HAMMES, Lúcio Jorge. Educação de Jovens e Construção de Capital Social: Que Saberes são Necessários?. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 141.

BARRETO, Ricardo Candéa Sá. O empoderamento de comunidades e o desenvolvimento local. In: **XLII Congresso Da Sober**, Cuiabá-MT. Dinâmicas Setoriais e Desenvolvimento Regional. 2004.

BASSO, David. Capital social e estratégias de reprodução das famílias rurais. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 193-211.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 14, p. 211-250, 2009.

BORDO, Adilson Aparecido et al. As diferentes abordagens do conceito de território. **Recuperado em**, v. 5, p. 1-10, 2012.

BORGES, S. S. **Espaços políticos participativos: caminhos e descaminhos da participação social nos Conselhos Municipais em Salvador, Bahia**. 138 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. Social capital and community governance. **The Economic Journal**, v. 112, n. 483, p. F419-F436, 2002.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGS e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: UFPR, 1999.

BRANDENBURG, A.; FERREIRA, A. D. D.; RODRIGUES, A. S.; SILVA, O. H. S. Resistência e Empoderamento no mundo rural. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, ano 15, v. 01, abril 2007.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. 2005.

BRASIL. **Lei 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2006.

BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R.; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias**, v. 5, n. 10, p. 312-347, 2003.

BUAINAIN, A. M. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. Área de Informação da Sede-Artigo em periódico indexado. **ALICE**, 2013.

_____. Os pequenos produtores rurais mais pobres ainda têm alguma chance como agricultora. **Centro de Gestão e Estudos Estratégicos-CGEE**. A pequena produção rural e as tendências do desenvolvimento agrário brasileiro: ganhar tempo é possível. 2013b. p. 29-72.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 180 p.

BUENO, Newton Paulo. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. **Revista Economia**, v. 5, n. 2, p. 361-420, 2004.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos sociedade e agricultura**, 2013.

CARVALHO, Diana Mendonça de et al. O beneficiamento do amendoim em Ribeirópolis: do trabalho artesanal a aplicação de tecnologia social. **Revista GeoNordeste**, (1), p. 108-131, 2016.

CARVALHO, D. M. de; O.; Santos, C.; da. Aspectos das tecnologias de gestão e de processo no beneficiamento da castanha de caju no agreste de Itabaiana/SE. In: **Seminário regional norte e nordeste de pós-graduação em geografia (Sernne)**, João Pessoa, 2012.

CARVALHO, D. M. de; ALCÂNTARA, F. V. de; COSTA, J. E. da. Algumas considerações sobre o Pronaf. In: **Anais VIII Simpósio internacional de geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária**, Curitiba, 1 a 5 de novembro de 2017d. Universidade Federal do Paraná. V. único, p. 1-119.

CARVALHO, D. M. de; COSTA, J. E. da. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos sociedade e agricultura**, 1997.

_____. A intervenção do estado em infraestrutura e o processo de circulação de hortifrutigranjeiros em Itabaiana/SE. **Scientia Plena**, 6(3), 2010b.

_____. Agricultura Familiar no Brasil: persistência e evolução? In: _____. **Desenvolvimento rural e políticas territoriais: evidências no Nordeste Brasileiro**. Vitória da Conquista, BA: Ed. UESB, 2017c. p. 11-36.

CARVALHO, D. M. de; ALCÂNTARA, F. V.; COSTA, J. E. da. Cadeia Produtiva das Hortaliças em Itabaiana/SE: O Caso da Produção e da Comercialização nas Áreas Irrigadas. In: _____. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, agricultura e sustentabilidade no Nordeste**. São Cristóvão: Editora UFS, 2010.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2001.

CASTRO, I. E. A democracia como um problema para a geografia: o fundamento territorial da política. In: CASTRO, I. E.; RODRIGUES, J. N.; RIBEIRO, R. W. (Orgs.). **Espaços da Democracia**: para a agenda da Geografia Política Contemporânea. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. v. 1. p. 15-40.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. Institutional economics and the three dimensions of institutions. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.

COELHO, Kellen da Silva et al. O olhar da Revista Brasileira de Ciências Sociais à dimensão organizacional dos movimentos Sociais. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 69-84, 2012.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira**: visão histórica. 1. ed. 2017. ISSN: 9788569220343, 240 p.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia**: conceitos e temas. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 15-48.

DALLABRIDA, Valdir José. A dimensão intangível do desenvolvimento: algumas reflexões preliminares. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social**: teoria e prática. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2006. p. 88-109.

DENARDI, Reni Antônio. Agricultura familiar e políticas públicas. **ADRS**, Paraná, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, Anpocs, 1992.

FAGUNDES, Jorge. Economia institucional: custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 2, p. 119-144, 1997.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Globo Livros, 2013.

FARIA D. L.; MENDINA, Christina Gouvea Pereira. **Políticas públicas de proteção ao meio ambiente e a participação popular através dos conselhos municipais de meio ambiente**. Políticas públicas: elementos para alcance do desenvolvimento sustentável. Curitiba: Juruá, 2012. p. 269-286.

FAVARETO, A.; DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio Institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Orgs.).

Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: UFRGS, 2004. (Séries estudos rurais).

_____. **Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural:** entre o capital social e o bloqueio institucional. Sérgio Schneider et al., 2004.

_____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"? **Estudos avançados**, 24(68), p. 299-319, 2010.

FILHO, Genauto Carvalho de França. Definindo gestão social. **Gestão Social**, 27, 2008.

FONTOURA, Márcio Magalhães. **Manual de normas para elaboração de trabalhos acadêmicos.** São Paulo: Ed. Nacional, 2007.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, 46.5, p. 1201-1223, 2012.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE**, 14.2, p. 278-292, 2016.

GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de economia política**, 23(2), 90, 2003.

GEHLEN, Ivaldo. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, 18.2, p. 95-103, 2004.

GIORDANO, Nelson Delgado. Extensão e Desenvolvimento Local. Em busca da construção de um diálogo. **Desenvolvimento em Questão**, 1.1, 2003.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003b.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, 13, p. 20-31, 2004.

_____. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan.-abr. 2006.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v.32).

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas:** democracia, controle social e instituições. 2003. PhD Thesis.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE**, 13.4, p. 894-909, 2015.

HAESBAERT, Rogério. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, ano IX, n. 17, p. 19-45, 2007.

HARVEY, D. O espaço como palavra chave. **Geographia**, Niterói-RJ, v. 14, n. 28, p. 8-39, 2012.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. Desenvolvimento rural e poder local: A situação dos CMDRS na região de presidente Prudente-SP. In: **I Seminário Internacional Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas**, IGCE – UNESP, Rio Claro, 2004.

HOFFMANN, Rodolfo. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil?. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 21, n. 1, p. 417-421, 2014.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cede**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

HOLANDA, Sérgio Buarque de; EULÁLIO, Alexandre; RIBEIRO, Leo Gilson. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras, 1995.

HÜBNER, Maria Martha. **Guia para elaboração de monografias e projetos de dissertação de mestrado e doutorado**. Cengage Learning Editores, 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Itabaiana**. Disponível em: <[HTTPS://www.thecities.com.br/Brasil/Sergipe/Itabaiana/BGE](https://www.thecities.com.br/Brasil/Sergipe/Itabaiana/BGE)>. Acesso em: 13 dez. 2018.

LAROCCA, Priscila; ROSSO, A. J.; SOUZA, A. P. A formulação de objetivos de pesquisa na pós-graduação em Educação: uma discussão necessária. **R.B.P.G**, v. 2, n. 3, p. 118-133, mar. 2005.

LEÃO, Sandro Augusto Viégas. **Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural à Implementação da Política de Desenvolvimento Territorial: Um Estudo a Partir de Santarém-Pa**. 2006. 170 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

LEFEBVRE, Henry. **A produção do Espaço**. Trad. Sergio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

MAIA, L. O conceito de território e o fetichismo do poder. **Ateliê Geográfico**, 4(2), p. 169-189, 2010.

MARCHESAN, Jairo; BERNARDO, Eduardo Lando; BAZZANELLA, Sandro Luiz. Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Município de Concórdia (SC): possibilidades para o desenvolvimento local. **COLÓQUIO**, v. 14, n. 1, p. 41-58, 2017.

MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antonio; SCHNEIDER, Sergio (Eds.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. UFRGS Editora, 2016.

MATTEI, F. L. Produção acadêmica sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. UFSC, Florianópolis, SC, 2006.
MOREIRA, Ruy. **O que é Geografia**. Brasiliense, 2017.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado?. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, 9.2, 2011.

NASCIMENTO, H. M. **Capital Social e Desenvolvimento Sustentável no Sertão Baiano: A Experiência de Organização dos Pequenos Agricultores do Município de Valente**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2000.

NASCIMENTO, J. E. B.; MENDES, Marcelo Alves. Dinâmica da agricultura familiar na Microrregião do Agreste de Itabaiana. In: **Anais do VII Simpósio Internacional de Geografia Agrária**. Goiânia- GO: Editora da UFG. v. único. p. 579-592.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, 16 (44), p. 83-100, 2001.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Zahar, 1997.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialíssimo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PESSANHA, Cris Anderson; BRAGA, Maria Elizabeth Batista Pimenta. **A atuação do Programa de Microcrédito Rural-AGROAMIGO: uma análise do PRONAF como Política Pública de fomento ao desenvolvimento rural e sua aplicação através do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável de Itabaiana-PB**. 2010.

PINHEIRO, S. L. G. O enfoque sistêmico e o desenvolvimento rural sustentável: uma oportunidade de mudança da abordagem hard-systems para experiências com soft-systems. **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável – EMATER/RS**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 27-35, abr./maio/jun., 2000.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

PRÁ, Jussara Reis; BAQUERO, M. Políticas públicas, direitos humanos e capital social. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 176.

RAFFESTIN, Claude. Uma concepção de território, territorialidade e paisagem. **Teorias e práticas territoriais: análises espaço-temporais**. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 13-23.

RAICHELIS, Raquel. “**Desafios da gestão democrática das políticas sociais**”, **originalmente publicado em Política Social**. Módulo 03. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2000.

REFERÊNCIAS para a gestão social de territórios rurais. Série documentos institucionais 03/2005 publicado pela SDT/MDA em novembro de 2005.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. ISSN 1518-4862. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, 6.11, 2009.

RODRIGUES, Vera Lúcia Graziano da Silva. O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas e o Grupo de Desenvolvimento Rural Sustentável: aproximações e divergências. **Cadernos de serviço social**, 2006, 28, p. 34-5.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: Enfrentaremos Primeiro a Questão do poder Para Combater junta a pobreza. In: **International Workshop Empowerment and Rights Based Approach in Fighting Poverty Together**, Rio de Janeiro, Brazil, 4th to 6th September 2002.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Manuscrito elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo. INDES, 1997.

RÜCKERT, Aldomar A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 17, p. 79-94, 2005.

SABATINI, Fabio. Social capital as social networks: A new framework for measurement and an empirical analysis of its determinants and consequences. **The Journal of Socio-Economics**, v. 38, n. 3, p. 429-442, 2009.

SAMPAIO, Carlos A. C. **Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí: Editora da Univali, 2000. 138 p.

SANTOS, Amadeu dos; UTIDA, Maria Simone et al. Manual de normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT. **BTP**, v. 3, n. 1, p. 329, 2018.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia reinventar as esquerdas**. São Paulo: Boitempo, 2016. 220 p.

SANTOS, Carlos Eduardo Matos; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira. O acesso às políticas públicas e à formação do CMDRS de Arapoema-TO: reflexões e desafios. **Revista Científica do ITPAC**, Araguaína, v. 9, n. 2, pub. 6, p. 51-63, ago. 2016.

SANTOS, J. C. dos; MENDES, Marcelo Alves. Gestão social e democratização das políticas públicas para o meio rural do nordeste brasileiro. In: **Anais do VII Simpósio Internacional de Geografia Agrária**. Goiânia-Go: Editora da UFG, 2015. v. único. p. 593-605.

SANTOS, J. M, dos; PERREIRA, F. C.; MENDES, M. A. Os desafios e contradições da política territorial no Nordeste e seus rebatimentos no território rural da bacia leiteira-AL. In: _____. **Desenvolvimento rural e políticas territoriais**: evidências no Nordeste Brasileiro. Vitória da Conquista, BA: UESB, 2017. p. 37-57.

SANTOS, Plinio Elkson dos S. **Desafios da Gestão Social**: as experiências no território ocidental sergipano. Orientador José Eloízio da Costa. São Cristóvão, 2014. 125 f.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrópole**, 07, p. 97-112, 2002.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos Ippur**, v. 2, p. 15-25, 1999.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 99-122, fev. 2003.

_____. O papel da pluriatividade numa estratégia de desenvolvimento rural. In: **Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável**. 2005b.

_____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3 (119), p. 511-531, jul.-set. 2010.

SEIBEL, Erni José; OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Clientelismo e seletividade: desafios às políticas sociais. **Revista de Ciências Humanas**, n. 39, p. 135-145, 2006.

SEN, Amartya; MENDES, Ricardo Doninelli. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERPA, Angelo. Políticas públicas e o papel da Geografia. **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 01, p. 37-47, 2017.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. Cortez Editora, 2017.

SILVA, Nardel Luiz Soares da et al. Perfil dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável no território Centro-Sul do Paraná. **COLÓQUIO**, 2015, 12.2, p. 177-188.

SILVEIRA, A. F. O empoderamento e a constituição de capital social entre a juventude. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social**: teoria e prática. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 159.

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e a formação do Estado Brasileiro: uma releitura do pensamento de Sergio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Oliveira Vianna. **CONPEDI-Conselho Nacional de Pós-graduação em Direito**, v. 1, p. 203-223, 2006.

SILVIO, Salej H. O capital social como condição de iniciativas produtivas. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 110.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações** – investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: _____. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil p. 77-116, 1995.

SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do circuito das frutas (SP). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 52, p. 205-222, 2014.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. SciELO-Editora UNESP, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, 32(5), p. 7-23, 1998.

TOLEDO, Carla; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de. **Participação de agricultores familiares em CMDRS: um estudo de caso no município de Luz-MG**. 2017.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos avançados**, 15.43, p. 101-119, 2001.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: Câmara dos deputados, 1982. (Biblioteca do pensamento republicano, 14).

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 2, 2000.

_____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos sociedade e agricultura**, p. 42-61, 21 out. 2003.

_____. et al. **A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural**. Una nueva ruralidad en América Latina, p. 31-44, 2001.

APÊNDICE A - Questionário Semi-Aberto da Pesquisa - Beneficiário

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA- POSGRAP PROGRAMA DE
PÓS- GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA- PPGeo

1. UF: _____

Município: _____

2. Gênero do entrevistado (a) _____

Data da aplicação: _____

Nome do entrevistado (a) _____

Nome do entrevistador (a) _____

QUESTIONÁRIO SEMI-ABERTO DA PESQUISA- BENEFICIÁRIO

I - PERFIL DA FAMÍLIA

1. Origem:	2. sobre o regime de utilização da área?	3. Qual sua atividade principal?	4. Reside na Propriedade? 1. Sim 2. Não ()	5. Qual a distância da residência p/ o lote de terra? (m)	6. Fatores que dificultam a produção.
1. Rural 2. Urbana ()	1. Peq. proprietário () 2. Trabalhador do imóvel desapropriado () 3. Parceiro () 4. Posseiro () 5. Assalariado () 6. Diarista () 7. Arrendatário () 8. Trabalhador rural () 9. Outros () _____	() Agricultura () Pecuária () Intermediário () _____ _____	16. Quem? 1. Toda família 2. Proprietário(a) 3. Outros ()	_____ _____	() Seca () Excesso de chuva () Solo () água para criação () Falta de Crédito () Pragas () Falta Informação

II – PRINCIPAIS FONTES DE RENDA FAMILIAR

7. Possui renda financeira regular?	8. Qual o valor da renda familiar total?	9. Recebe algum tipo de auxílio governamental?	10. Possui imóvel próprio? (1-Sim ou 2- Não)	11. Existe algum membro da família que recebe? (1- Sim ou 2- Não)	12. Recebeu algum tipo de crédito?	13. Qual? 1. Sim 2. Não
1- Sim 2- Não ()	1- (< 1 Salár. Mínimo) 2- (1 a 3 Salár. Mínimo) 3- (> 3 Salár. Mínimo) ()	1- Bolsa Família 2- Auxílio Gás () 3- Bolsa Escola 4- Cesta Básica (outros org.) 5- Não	Apenas este () Imóvel Rural () Terreno () Em Outro Município ()	Aposentadoria () Pensão () Ajuda de familiares distantes () Outros ()	1- Sim 2- Não ()	Apoio () Pronaf () Habitação () Outros () _____ _____

III- INFRAESTRUTURA, SANEAMENTO BÁSICO E SERVIÇOS PÚBLICOS.

14. Como você considera a via de acesso a comunidade?	15. Possui Água encanada?	16. Qual a forma de captação de água?	17. Qual o tratamento?	18. Na sua comunidade possui área de lazer?	19. Existe templo religioso?	20. Meios de Comunicação	21. Área de Capacitação Necessária.
1- Boa 2- Regular () 3- Ruim	1- Sim () 2- Não ()	1 – Cisterna 2 – Poço Tubular 3 – Fonte 4 – Rio/Riacho 5 – Poço Artesiano 6 – Outro _____ ()	1.Nenhum 2. Ferve 3. Filtra 4 Químico ()	1- Sim 2- Não ()	1- Sim 2- Não ()	() Telefonia Fixa () Celular () Correios () Rádio Comunitária () Outros _____	() Agricultura () Pecuária Comercialização () () Gestão () Ambiental () _____

1- Você recebe algum tipo de acompanhamento por parte de alguma entidade pública como a Emdagro, Seagri ou Bancos, cooperativas com suas linhas de crédito ou optar pela contratação de algum profissional que fornece assistência técnica para o manuseio com a terra e relação ao cultivo?

2- Sua família sempre trabalhou na zona rural? () 1. Sim () 2. Não

3- Há quanto tempo vivendo na zona rural: 1 (). De a 1 a 5 anos; 2 () de 5 a 10 anos; 3. () de 10 a 20 anos; e 4. () mais de 20 anos.

4- Aconteceu a comunicação entre os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Itabaiana (CMDS) e os agricultores familiares durante a execução dos projetos sociais.

5-Quais os benefícios que esses projetos (cisternas, armazém comunitário, passagem molhada, ponte de concreto) trouxeram para a vida dos agricultores familiares dessa comunidade.

6- Como aconteceu a escolha desses projetos para essa comunidade? E como o senhor (a) foi contemplado por indicação, ou por participação nas reuniões da associação.

7- Qual a importância do CMDS? Na sua opinião esse órgão público deve continuar?

8º- No seu entendimento qual a maior necessidade presente na comunidade, que faz surgir a participação do poder público através do Conselho nesse povoado?

9- É importante essas atividades realizadas por intermédio do Conselho para sua família e também na sua comunidade?

APÊNDICE B - Questionário da Pesquisa - Presidente do Conselho

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA- POSGRAP PROGRAMA
DE PÓS- GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA- PPGeo

**AVANÇOS E CONFLITOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DE
ITABAIANA/SE**

Data da aplicação: _____

Nome do entrevistado (a) _____

Nome do entrevistador (a) _____

QUESTIONÁRIO DA PESQUISA - PRESIDENTE DO CONSELHO

1. UF: _____

Município: _____

2. Gênero do entrevistado (a) _____

1- Qual a relação do entre o CMDS e a SEAGRI?

- 2- Qual a importância da atuação do Conselho por meio das políticas públicas para a reprodução dos agricultores familiares nos povoados beneficiados?
- 3- Como acontece a comunicação entre os membros do Conselho e os agricultores familiares durante a execução dos projetos sociais?
- 4- No momento em que os projetos foram aprovados para os povoados aconteceu divergências entre o Conselho Municipal e os agricultores familiares na forma de aplicação dos recursos.
- 5- O Conselho Municipal contribuiu para a comunidade a assistência técnica para que os atores beneficiados, com os projetos pudessem alcançar o resultado esperado o recurso público?
- 6- Como você entende a importância do poder público municipal através do Conselho para a melhoria dos indicadores sociais das famílias de agricultores do município?
- 7- Qual a relação das associações dos agricultores familiares com os membros do Conselho?
- 8- Os aspectos políticos é algo forte na cultura do município? De alguma forma essas práticas atrapalha o alcance dos projetos sociais para as comunidades?
- 9- Qual o alcance das políticas públicas para o meio rural do município e sua participação? Justifique.
- 10- Comente sobre a importância das políticas públicas que contemplam esses povoados, Caraíbas, Carrilho, Barro Preto, Flexas, Mangabeira, para a melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. E quais são principais desafios do CMDS no município/

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevistas - Abertas - Presidente da Associação

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA- POSGRAP PROGRAMA
DE PÓS- GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA- PPGEO

**AVANÇOS E CONFLITOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DE
ITABAIANA/SE**

Data da aplicação: _____

Nome do entrevistado (a) _____

Nome do entrevistador (a) _____

1. UF: _____

Município: _____

2. Gênero do entrevistado (a) _____

ROTEIRO DE ENTREVISTAS- ABERTAS - PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO

I- CAPACIDADE DE ORGANIZAÇÃO DA COMUNIDADE

1. Qual o tipo de organização que existe na comunidade?	2. Você participa das reuniões desse grupo?	3. Como você avalia a atuação das pessoas neste grupo? (1- Sim ou 2- Não)	4. Você já participou de algum curso promovido por algum destes grupos? (1- Sim ou 2- Não)	5. Você participa de alguma destas organizações? (1- Sim ou 2- Não)	6. Existe a participação das mulheres?
Associação ()					1- Sim
Cooperativa ()	1- Sempre	1- Conseguem trabalhar juntas ()	1- Técnico ou produtivo ()	1- Sindicato ()	2- Não ()
Grupo de mulheres ()	2- De vez em quando	2- Confiam umas nas outras ()	2- Noções de Associativ. ()	2- Associação ou Cooperativa ()	82. E dos jovens?
Grupo de Jovens ()	3- Não ()	3- Conseguem um acordo quando discutem ()	3- Curso profissionalizante ()	3- Organização religiosa ()	1- Sim ()
Grupo de trabalho ()		4- Ajudam umas às outras ()	4- Outros ()	4- Partido político ()	2- Não
Grupo religioso ()				5- Mutirão ()	83. E dos Idosos?
Sindicato ()				6- Conselho Municipal ()	1- Sim ()
Outros					2- Não
Nenhum ()					

1º- Você recebeu algum tipo de acompanhamento por parte de alguma atividade pública como a Emdagro, SEAGRI ou Bancos, cooperativas com suas linhas de crédito ou optou pela contratação de algum profissional que fornece assistência técnica para o manuseio com a terra e relação ao cultivo.

2º- Sua família sempre trabalhou na zona rural?

3-. Como você analisa a importância de sua atuação na comunidade para o êxito das atividades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável junto com os agricultores familiares?

4º- Qual a importância do Conselho com sua organização nas discussões e deliberações dos projetos?

5º- Existiu acompanhamento e fiscalização por parte do CMDS ou de associação/cooperativa durante a execução dos projetos?

6º- Quantas foram às famílias beneficiadas? Como que associação teve acesso a esse projeto. E também de vem a origem dos recursos para esses projetos

7º- Se existiram? Quais foram os conflitos enfrentados para o avanços dos projetos em benefício da comunidade. Qual o ano desse projeto?

8º- Como foram discutidos esses projetos (Cisternas, Armazém Comunitário, Passagem Molhada, Ponte de Concreto) com as famílias ligados as associações? Houve a assistência técnica antes e durante a execução dos projetos?

9º- O jogo político é algo forte na cultura do município? De alguma forma essas práticas atrapalha o alcance dos projetos sociais para as comunidades?

10º- Que tipo de benefício as práticas do CMDS trouxeram para a comunidade? Como você avalia a importância dos projetos para o benefício na vida dos agricultores familiares?

**APÊNDICE D - Roteiro de Entrevistas - Abertas - Secretária de
Agricultura**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA- POSGRAP PROGRAMA
DE PÓS- GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA- PPGeo

**AVANÇOS E CONFLITOS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO
CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVÉL DE
ITABAIANA/SE**

Data da aplicação: _____

Nome do entrevistado (a) _____

**ROTEIRO DE ENTREVISTAS- ABERTAS- SECRETÁRIA DE
AGRICULTURA**

1. UF: _____

Município: _____

2. Sexo do entrevistado (a) _____

- 1- Como a Secretaria de Agricultura (SEAGRI), operacionaliza a execução de políticas públicas para agricultura familiar no município?
- 2- Qual a relação da SEGRI com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS)?
- 3- Quais os principais desafios da SEAGRI?
- 4- O Conselho Municipal por meio da Secretaria de Agricultura forneceram para a comunidade assistência técnica para que os atores beneficiados, com os projetos pudessem alcançar o resultado esperado o recurso público?
- 5- Como você entende a importância do poder público municipal através do Conselho para a melhoria dos indicadores sociais das famílias de agricultores do município?
- 6- Qual a relação das associações dos agricultores familiares com as atividades desenvolvida pela Secretaria de Agricultura?
- 7- Os aspectos políticos é algo forte na cultura do município? De alguma forma essas práticas atrapalha o alcance dos projetos sociais para as comunidades?
- 8- Existem ações promovidas pelo o CMDS e a Secretaria de agricultura para o meio rural do município? Se existe qual é sua participação?
- 9- Comente sobre a importância das políticas públicas que contemplaram os povoados e análise e a importância da atuação da Secretaria de agricultura nesse processo.